

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA
HUMBERTO CONTRERAS PEÑA

MEXICO, D.F 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE	Pag
Introducción	1
Capítulo 1.- Marco Teórico. La producción de vivienda y el papel de la Administración Pública en la misma	5
1.1 Administración y Gestión Pública	
1.2 La propiedad del suelo	
1.3 La renta del suelo	
1.4 Vivienda como mercancía	
1.5 Producción de vivienda	
1.6 La participación de la Administración Pública en la vivienda	
1.7 La planeación de la política de vivienda	
Capítulo 2.- Marco de referencia. El contexto internacional y su relación con las instituciones de la Administración Pública, establecidas para el financiamiento para la vivienda	20
2.1 Crecimiento económico y pobreza a nivel mundial	
2.2 Tendencia de la población a nivel mundial	
2.3 Urbanización y ciudades más pobladas a nivel mundial	
2.4 Política de población y vivienda a nivel mundial	
2.5 Derecho a la vivienda a nivel internacional	
Capítulo 3.- La gestión de la Administración Pública Federal en México en materia de financiamiento a la vivienda	30
3.1 La Administración Pública Federal y el financiamiento a la vivienda	
3.2 La Gestión de la Secretaría de Desarrollo Social (<u>Sedesol</u>) con <u>administración directa</u>	
3.2.1 Antecedentes	
• Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (Fidaca)	
• Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Fidelac)	
• Programa de Reconstrucción Habitacional	
• Programa Nacional de Solidaridad	
• El Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) 1998-2001	
3.2.2 Objetivos del programa Vivah y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
• Mecanismos de operación	
• Tipo de vivienda	
3.2.3 Fuentes de los recursos	
3.2.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2002	
3.3 La Gestión de la Secretaría de Desarrollo Social (<u>Sedesol</u>) con <u>administración indirecta</u> a través del organismo descentralizado Fideicomiso “Fondo Nacional de Habitaciones Populares” (<u>Fonhapo</u>)	44
3.3.1 Antecedentes	
• Politización de la institución en los 80’s	
• La participación de Fonhapo, el Departamento del Distrito Federal y Sedue en los sismos de 1985	
3.3.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el	

otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
3.3.3 Fuentes de los recursos	
3.3.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2002	
<ul style="list-style-type: none"> • Créditos Ejercidos • Número de Créditos de acuerdo a fuente de información 	
3.4 La Gestión del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (<u>Fovissste</u>) con <u>administración bipartita</u> como organismo descentralizado	55
3.4.1 Antecedentes	
3.4.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
<ul style="list-style-type: none"> • Factores y mecánica para la asignación de créditos a los beneficiarios. Ejemplo de asignación de puntos y monto máximo del crédito 	
3.4.3 Fuentes de los recursos	
3.4.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
<ul style="list-style-type: none"> • En Vivienda Financiada • En Crédito Unitario • En cofinanciamiento • Devolución de Depósitos del 5% • Tercer Informe de Gobierno 	
3.5 La Gestión del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (<u>Infonavit</u>) con <u>administración tripartita</u> como organismo descentralizado	64
3.5.1 Antecedentes	
3.5.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
<ul style="list-style-type: none"> • Factores y mecánica para la asignación de créditos a los beneficiarios. Ejemplo de asignación de puntos y monto máximo del crédito 	
3.5.3 Fuentes de los recursos	
3.5.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
3.6 La Gestión de la Sociedad Hipotecaria Federal (<u>Shf</u>) con <u>administración del Banco de México</u> como organismo descentralizado	82
3.6.1 Antecedentes	
<ul style="list-style-type: none"> • Subasta de Derechos de Crédito • Prosavi • La Sociedad Hipotecaria Federal (Shf) 	
3.6.2 Objetivos de la Shf y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
<ul style="list-style-type: none"> • Criterio para definir cartera vencida 	
3.6.3 Fuentes de los recursos	
3.6.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
<ul style="list-style-type: none"> • Accesibilidad del crédito: población beneficiada • Cobranza efectuada • Tercer Informe de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de créditos ✓ Inversión ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos 	
3.7 La Gestión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (<u>Banobras</u>) con	98

administración indirecta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como organismo descentralizado

3.7.1 Antecedentes

3.7.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

3.7.3 Fuentes de los recursos

3.7.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

3.8 La Gestión del Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Fovimi-Issfam) con administración directa como organismo descentralizado de la Secretaría de la Defensa Nacional 104

3.8.1 Antecedentes

3.8.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

3.8.3 Fuentes de los recursos

3.8.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

- Tercer Informe de Gobierno
 - ✓ Número de créditos
 - ✓ Inversión
 - ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos

Capítulo 4.- La gestión de la Administración Pública Estatal en México en materia de financiamiento a la vivienda 108

4.1.1 Antecedentes de los Organismos descentralizados con recursos de la administración estatal y cobertura local

4.1.2 Objetivos y resultados de los Principales Institutos.

- Acción Urbana e Integración Social (Auris. Estado de México)
- Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey. Monterrey, Nuevo León)
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi)
 - ✓ Antecedentes
 - ✓ Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada
 - ✓ Fuentes de los recursos y resultados

4.1.3 Objetivos de los demás Institutos Estatales de Vivienda

4.1.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003 de los Institutos Estatales de Vivienda

- Tercer Informe de Gobierno
 - ✓ Número de créditos
 - ✓ Inversión
 - ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos

Capítulo 5.- La administración de recursos federales por parte de sindicatos y el financiamiento a la vivienda 118

5.1.1 Antecedentes del Fondo de la Vivienda de Petróleos Mexicanos

5.1.2 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

- Tercer Informe de Gobierno
 - ✓ Número de créditos
 - ✓ Inversión
 - ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos

5.2.1 Antecedentes del Fondo de la Vivienda de la Comisión Federal de Electricidad

5.2.2 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
<ul style="list-style-type: none"> • Tercer Informe de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de créditos ✓ Inversión ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos 	
5.3.1 Antecedentes del Fondo de la Vivienda Magisterial	
5.3.2 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
<ul style="list-style-type: none"> • Tercer Informe de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de créditos ✓ Inversión ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos 	
Capítulo 6.- Instituciones financieras con recursos privados de cobertura nacional que otorgan financiamiento habitacional relacionadas con la administración pública	123
6.1 Instituciones bancarias	
6.1.1 Antecedentes	
6.1.2 Objetivos de los programas de viviendas y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
6.1.3 Fuentes de los recursos	
6.1.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
<ul style="list-style-type: none"> • Cartera de Crédito Hipotecaria Total • Tercer Informe de Gobierno <ul style="list-style-type: none"> ✓ Número de créditos ✓ Inversión ✓ Monto Unitario del Crédito en pesos 	
6.2 Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofol) con orientación hipotecaria	
6.2.1 Antecedentes	
6.2.2 Objetivos de los programas de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
6.2.3 Fuentes de los recursos	
6.2.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
6.3 Las empresas de autofinanciamiento habitacional	
6.3.1 Antecedentes	
6.3.2 Objetivos de los programas de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada	
6.3.3 Fuentes de los recursos	
6.3.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003	
Conclusiones	147
Anexo estadístico	
• Evolución histórica de la gestión de la Administración Pública en materia vivienda 1926-2004	184
• Cuadro No. 1. Número de créditos para viviendas por los principales organismos 1983-2003	193
• Cuadro No. 2. Porcentaje de créditos para viviendas por los principales organismos	194

1983-2003

- Cuadro No. 3. Inversión ejercida en vivienda por los principales organismos 1983-2003 195
 - Cuadro No. 4 Porcentaje de inversión ejercida en viviendas por los principales organismos 1983-2003 196
 - Gráfica No. 1. Porcentaje de créditos para viviendas por los principales organismos en 2003 197
 - Gráfica No. 2. Porcentaje de inversión ejercida en viviendas por los principales organismos en 2003 198
 - Gráfica No. 3 Monto de inversión por vivienda 199
- Bibliografía** 200

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la gestión instrumentada por la Administración Pública en materia de política de financiamiento a la vivienda, identificando las causas que han obstaculizado una labor eficaz sobre la acción habitacional. En este sentido, el análisis se basará en cinco hipótesis fundamentales que guiarán el desarrollo de la investigación:

Hipótesis No. A

Oferta de vivienda, mediante la autoconstrucción y gestión de la Administración Pública

La oferta de vivienda se realiza por dos vías: a) Edificación de viviendas realizada por la población conformada en su mayoría por el sector informal de la economía que, debido a su bajo nivel de ingreso para adquirir una casa de precio de mercado y en una minoría conformada por la población del sector formal, lleva a cabo el proceso de autoconstrucción de su vivienda y b) Por la edificación habitacional realizada por los promotores y/o constructores de la vivienda con el apoyo financiero de la banca y/o de la gestión de la Administración Pública a través de los gobiernos federal, estatal y municipal para la población del sector formal. En ambos casos, debido a que la crisis económica continuará por varias décadas, no se ampliará sustancialmente la oferta habitacional.

Hipótesis No. B

Oferta de vivienda, inmerso en el sistema económico de la Administración Pública

Los tres niveles de gobierno se encuentran inmersos dentro del sistema económico actual, en el cual la oferta de vivienda se produce como una mercancía más, situación en la que predomina entre otros factores negativos para intensificar su producción: el acaparamiento privado del suelo para urbanización y construcción de vivienda; producción masiva pero ineficiente de materiales de construcción; escaso financiamiento por parte de la banca privada para los promotores o edificadores del sector formal de la vivienda; así como una desmedida ganancia para los urbanizadores y constructores.

Hipótesis No. C

Oferta de vivienda por parte de la Administración Pública para el mejoramiento habitacional en lugar de oferta de vivienda terminada

La respuesta de la administración pública para ofrecer una oferta habitacional, ante la creciente demanda ha sido lenta, y en los últimos años la tendencia está encaminada a ofrecer a la población, acciones de vivienda cada vez más pobres en términos cualitativos, tales como créditos para el mejoramiento o ampliación de la vivienda, y en el mejor de los casos ofrecer lotes con servicios, revertiendo el proceso de administraciones gubernamentales anteriores, los cuales tenían como objetivo incrementar los créditos para viviendas terminadas.

Hipótesis No. D

Demanda de vivienda

La demanda de vivienda corresponde a la cantidad de viviendas nuevas o el mejoramiento de las viviendas usadas que la población necesita de acuerdo a su nivel de ingreso, a las limitadas líneas de crédito, tasas de interés y, a un precio dado en un determinado momento, teniendo la capacidad efectiva para pagar por dicho bien, demanda de viviendas que, históricamente y a la fecha tiene un cúmulo importante de rezago.

Hipótesis No. E

Creación de instituciones por parte de la Administración pública correspondientes a situaciones coyunturales

Los organismos que han sido creados por la administración pública en materia de fomento a la vivienda, corresponden a situaciones coyunturales más que a una política definida en materia habitacional, instituciones que a la fecha no se encuentran debidamente organizados tanto en su interior como en sus relaciones intrasectoriales, lo que ha dado como resultado que se presente duplicidad de funciones de éstas instituciones, misma que se trata de subsanar con recortes presupuestales, obedeciendo más a ajustes o recorte administrativos, que a un ajuste para aumentar la eficiencia y eficacia en la administración de los organismos.

Resumen

Se analiza la gestión instrumentada por la Administración Pública en materia de política de financiamiento a la vivienda, identificando las causas que han obstaculizado una labor eficaz sobre la acción habitacional.

Se aborda la oferta de vivienda mediante la autoconstrucción y gestión de la Administración Pública, inmersa en el sistema económico prevaleciente, en la que las acciones se han encaminado más al mejoramiento habitacional en lugar ampliar la oferta de vivienda terminada.

Por el lado de la demanda, se aborda las necesidades de viviendas que la población necesita de acuerdo a su nivel de ingreso, mismas que a la fecha tiene un cúmulo importante de rezago. Al mismo tiempo, se realiza un análisis de los organismos que han sido creados por la administración pública en materia de fomento a la vivienda, los cuales han correspondido a situaciones coyunturales más que a una política definida en materia habitacional.

Justificación del tema

Las Naciones Unidas consideran que existen cinco variables socioeconómicas para medir el grado de desarrollo de un país: Educación, Salud, Alimentación, Vestido y Vivienda. En este sentido una de las necesidades más apremiantes que tiene la población para alcanzar cierto grado de desarrollo económico es el acceso a una vivienda.

De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) a mediados de 2002 habitan en México 102.4 millones de personas diseminados en más de 199 mil asentamientos humanos. Cabe señalar que un importante rasgo de la distribución de la población en el territorio nacional es la coexistencia de un perfil de concentración urbana creciente y otro de enorme dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades.

El proceso de concentración urbana se refleja en el hecho de que cerca de 47.4 por ciento de la población habita en 114 localidades con más de 100 mil personas. El 27.2 por ciento, radica en 2,899 asentamientos localizados en el territorio nacional de entre 2,500 y menos de 100 mil habitantes. En el otro extremo, la dispersión de la población rural en el país se manifiesta agudamente en el crecimiento del número de localidades. Se estima que el 25.4 por ciento de la población radica en aproximadamente 196 mil asentamientos de menos de 2,500 habitantes.

Porcentaje de la población	Población	No. De localidades	Rango de población
25.4	26 009 600	196 000	Menos de 2 500
27.2	27 852 800	2 899	Entre 2 500 y menos de 100 000
47.4	48 537 600	114	Más de 100 000
100.0	102 400 000	199 013	

Asimismo, estos datos dan cuenta de un intenso proceso de urbanización en el país. Las entidades más urbanizadas son Baja California, Distrito Federal y Nuevo León, donde más de 91 por ciento de su población reside en localidades urbanas. En contraste, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca presentan un predominio de asentamientos rurales.

De lo anterior, se desprende que la problemática de los asentamientos humanos y la vivienda no se ha encauzado adecuadamente, ya que a la fecha se ha polarizado la concentración poblacional e industrial en 4 grandes zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, existiendo en paralelo un sin fin de localidades que carecen de los servicios elementales.

Aunado a lo anterior y debido a la especulación y disminución en la oferta de suelo para vivienda, altas tasas de interés, desmedida ganancia para los urbanizadores y constructores y altos costos indirectos entre otros, (honorarios profesionales y gravámenes fiscales para gastos de escrituración) esta se ha encarecido en forma desmedida, como reflejo de una administración pública poco eficiente en la promoción y fomento a la producción de vivienda, por lo cual se hace necesario estudiar el fenómeno en forma detallada y en particular analizar la política de la administración gubernamental en materia habitacional en los últimos años.

Cabe señalar que la importancia de realizar esta investigación en la maestría, reeditará en el posgrado a nivel doctorado en la presentación de un proyecto más ambicioso, el cual contenga una propuesta acerca de una posible coordinación de sectorización administrativa eficiente en materia de vivienda, en el que se encuentren involucrados tanto el sector público, como el privado y social, eliminando funciones que se han duplicado y esquemas abultados de organización.

Metodología

La investigación a desarrollar, posee especial importancia como instrumento de conocimiento, seguimiento y evaluación de la problemática que afronta la producción de vivienda en general y la respuesta de la administración pública ante la demanda habitacional.

Asimismo, esta investigación pretende analizar la intervención del gobierno federal, en el marco del esquema de desarrollo económico mexicano, el cual se ha basado en una política de gobierno sexenal, que no da seguimiento a planes o programas integrales de largo plazo.

El estudio finaliza con la presentación de conclusiones derivadas del fenómeno en cuestión, con el fin de descubrir sus relaciones y verificar las hipótesis que se plantearon.

En este sentido, la investigación se divide en 6 grandes capítulos:

El primer capítulo, está enfocado a determinar el marco teórico que da pauta a la interpretación sobre el papel que ha asumido la Administración Pública en el contexto de reproducción del sistema económico y social en que se encuentra inmerso y, en particular como promotor institucional de los organismos de vivienda, revisando en paralelo los trabajos de investigación, sobre si la vivienda es o no considerada mercancía.

El segundo capítulo, se refiere al análisis del marco de referencia en que se desenvuelve la administración pública ante el crecimiento económico y la tendencia de la población a nivel mundial para enfrentar el reto de dotar de infraestructura a sus principales ciudades y dotar a la población de viviendas.

El tercer capítulo, aborda un análisis pormenorizado de las instituciones conformadas por la Administración Pública Federal en México en materia de financiamiento, mientras que en el cuarto capítulo se analiza específicamente la gestión de la Administración Pública Estatal en México en materia de financiamiento a la vivienda.

El quinto capítulo se aboca al análisis de la administración de recursos federales por parte de los sindicatos más fuertes del país; Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el de

Trabajadores de la educación, así como el financiamiento que se otorga para la vivienda de sus agremiados.

En el sexto capítulo se analiza el papel que juegan las Instituciones financieras privadas, en particular, la banca comercial, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado y las empresas de autofinanciamiento habitacional, que otorgan créditos para la construcción de vivienda y su relación con la administración pública.

En particular, se hace un balance sobre las empresas que amparadas por la administración pública se han institucionalizado, como es el caso de las empresas de autofinanciamiento quienes a la sombra de una legislación que las protege continúan realizando fraudes en contra de la población, sin que se les sancione con el rigor de la ley.

Capítulo 1.- Marco Teórico. La producción de vivienda y el papel de la Administración Pública en la misma

1.1. Administración y Gestión Pública

El papel que debe desarrollar el Gobierno como impulsor del desarrollo social y, en particular como promotor del fortalecimiento institucional de los organismos de vivienda, se constata entre otros aspectos, en planteamientos teóricos basados en el marco de la administración gubernamental.

Como es conocido, dicho cuerpo teórico está fuertemente influido por la teoría de la administración estadounidense, en la cual, debido a los nuevos estudios de caso realizados, se hace necesario estimular la investigación de las condiciones locales. Lo anterior, para promover un marco teórico apropiado en el que se articule el papel de la gestión pública en el desarrollo y, se promueva el estudio de la administración de los organismos públicos, como un campo de investigación.

En primera instancia, será necesario distinguir entre administración pública y gestión pública. La primera connota una orientación tradicional centrada a la aplicación de funciones administrativas, la cual será una disciplina aplicada y basada en la utilización de conceptos administrativos tradicionales y la segunda, connota una orientación hacia la acción y solución de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación.

En este sentido, las investigaciones que se planteen se referirán al conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la tradición de reflexión intelectual, basada en las disciplinas académicas y en la profesionalización de quienes están involucrados en problemas de gestión en el sector público. De tal manera que la administración pública queda como disciplina y, la gestión pública como práctica.

Al respecto la gestión pública tradicional (Osborn)¹ está siendo criticada con la ideología de “reinventando el Gobierno”, la cual implica el paso de un sistema burocrático a un sistema empresarial, con lo que el Gobierno se convierte en un catalizador, más que en un proveedor de servicios, que genere ganancias en lugar de gastos, que se oriente al mercado, que se anticipe, que tenga una misión clara, que se acerque a la comunidad, que destaque las necesidades de los clientes y que se descentralice.

Por su parte, Goodsell² señala en contraparte que: los ciudadanos, no los empresarios deben estar a cargo del Gobierno; el Gobierno debe servir al interés público y no alimentar “egos” empresariales; el Gobierno debe operar con base en la constitución y no bajo misiones particulares; el Gobierno debe entrar en sociedad con entidades privadas siempre que sea el socio principal; el Gobierno debe ser flexible e innovador pero debe rendir cuentas a la sociedad; el Gobierno debe buscar resultados sin atropellar a los empleados públicos; en este sentido, se debe dar soluciones, pero sin darle ventajas a quienes se puedan beneficiar de ésta.

Asimismo, es conveniente mencionar que existen posiciones encontradas con respecto a la gestión pública y la privada. Una de las mayores diferencias, se encuentra en que, las organizaciones públicas tienen un grado de influencia política y, de regulación a la cual son sometidas por los controles externos impuestos por las fuerzas sociales.

Si bien toda organización es “pública” en cierto grado, las burocracias con su utilización de propiedad pública, fondos públicos y modos de control social son diferentes a las del mercado.

Adicionalmente, la gestión pública no sólo se encarga de la distribución de bienes y servicios, sino que también protege los derechos ciudadanos y la integridad de la Ley. De ahí que el titular de un organismo público, a diferencia del privado, tiene que equilibrar las fuerzas, algunas veces contradictorias.

¹ Osborne, David and Gaebler Ted., 1992. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing, Massachusetts. USA.

² Goodsell, Charles., 1993. Reinvent Government or Rediscover it?. Public Administration Review, Vol 53, No. 1.USA

Por otra parte, una perspectiva de ver la gestión pública, es a través de analizarla desde la óptica de varios círculos concéntricos. En el centro se encontraría el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos, en el segundo círculo se encuentra el marco político del quehacer organizativo, en el tercero se enmarcaría lo socioeconómico regional y nacional y, en último anillo, el marco internacional.

Cabe señalar que en este tipo de análisis, las diferencias entre gerencia pública y privada se desdibujarían. Aunque debo agregar que es necesario tener una relación entre lo micro y lo macro, así como entre gestión pública y desarrollo, con lo cual se resuelvan problemas sociales.

De ahí que, es conveniente formular una nueva concepción de la administración de los organismos públicos que vincule gestión, política pública y desarrollo social, dentro de un contexto que sirva de base para la reformulación de proyectos educativos para formar en todo caso gerentes públicos profesionales.

1.2 La propiedad del suelo

Según la teoría materialista de Engels³ para comenzar la discusión sobre el suelo es necesario remontarse a la conformación de su propiedad. En éste sentido, el primer tipo de propiedad se refería a la de los rebaños que pasaban a ser propiedad de la familia. Asimismo, también se consideraba la propiedad de los difuntos el cual pasaba a los demás miembros de propiedad común del clan o gens, pues no debía salir de ésta.

Por otra parte, los asuntos como la economía doméstica era común para una serie de familias; el suelo era propiedad de la tribu y los hogares sólo disponían con carácter temporal de pequeñas huertas.

Con el paso del tiempo el suelo ya repartido era propiedad privada, como se observa en la producción mercantil y el comercio de mercancías relativamente desarrolladas que se vislumbra ya hacia el final del estadio superior de la barbarie.

Más adelante, en la época feudal los campos que no tenían postes, habían sido vendidos en su mayor parte, por haber vencido la hipoteca o no haber sido pagados los intereses y eran ya propiedad de los nobles; el campesino podía considerarse afortunado cuando lo dejaban establecerse allí y vivir con una 1/6 parte del producto de su trabajo, mientras tenía que pagar a su amo los 5/6 restantes como precio de arrendamiento.

1.3 La renta del suelo

Históricamente la categoría de la renta, tiene su origen en el ámbito agrario, escritos que fueron llevados a cabo por François Quesnay y Víctor Riqueti, Marquis de Mirabeau en el siglo XVII. Estos autores pertenecen a la escuela fisiocrática⁴ y sostenían que el trabajo y el capital agrario eran los únicos productores de excedentes.

3 Engels Friedrich. 2001 Reedición. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Edit. Cultura Popular. México.

4 Los fisiócratas consideran que el origen de todos los bienes es la naturaleza, la tierra. La sociedad la distinguían tres grupos sociales: los propietarios de la tierra -Soberano, nobleza, Iglesia y empleados públicos-, los que trabajan la tierra -agricultores y empresarios agrícolas- y los que transforman o comercian con los productos de la tierra -los artesanos y comerciantes, a los que llaman "la clase estéril". Quesnay perteneciente a una familia de ricos propietarios de tierra, estudió medicina y ejerció como médico y cirujano. Formó parte de la corte de Versalles como médico del rey, viviendo en palacio. En pago a sus servicios obtuvo títulos nobiliarios y tierras. La administración de estas tierras le indujo a plantearse problemas económicos a los que abordó con la visión científica fisiológica propia de un médico de su época, prestando una atención especial a los aspectos circulatorios. Para el médico Quesnay, la circulación de la riqueza entre los grupos sociales era algo similar a la circulación sanguínea. Los agricultores entregaban una parte del producto neto en forma de rentas a la clase propietaria y otra parte la entregaban a la clase estéril en pago de los bienes manufacturados que adquirirían. Su obra más conocida es *Analyse de la formule arithmétique du tableau économique*.

Para los clásicos⁵ como Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo y otros, el problema central en relación a la renta era determinar de qué manera formaba parte de la distribución del excedente. David Ricardo⁶ analizó el estudio de las rentas diferenciales, particularmente las que surgen de las distintas fertilidades de la tierra, en la que el precio de los productos agrícolas se fija en torno de los costos de producción de las tierras menos fértiles, en las cuales no existen rentas. Las rentas surgen en las tierras mejores, como consecuencia del mecanismo de formación de precios, es decir la renta aumenta en forma proporcional a las mejoras de la tierra.

Heinrich Von Thunen⁷ señala que la localización del terreno influye en su renta. En este sentido las tierras más alejadas del mercado no tienen rentas, en tanto que las localizadas más cerca del mercado disminuyen los costos de transporte.

H. Richardson⁸ analizando el ámbito urbano sostiene que el crecimiento de las ciudades provoca que se utilicen tierras cada vez más alejadas del centro, aumentando las rentas de los terrenos localizados en las áreas centrales de la ciudad. Así, la renta diferencial del suelo surge de la relación entre el precio de producción de la tierra que está en peores condiciones y el precio de producción del resto de las tierras.

Para Marx⁹ el estudio de renta conlleva al análisis de la mercancía, en este sentido señala que "La riqueza de las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista se presenta como un enorme cúmulo de mercancías", en la cual los dos factores de la mercancía son: valor de uso y valor de cambio. El valor de uso se realiza únicamente en el uso o en el consumo, sea cual fuere la forma social de ésta. Un valor de uso o un bien, tiene valor porque en él está materializado el tiempo de trabajo socialmente necesario, sin embargo se da el caso de que un bien puede ser valor de uso y no ser valor, cuando su utilidad para el hombre no ha sido mediada por el trabajo, lo cual ocurre con el aire o el agua de lluvia.

Cabe señalar a su vez, que una cosa puede ser útil y además producto del trabajo humano y no ser mercancía. Quien, con su producto, satisface su propia necesidad, indudablemente crea un valor de uso, pero no una mercancía. Para producir una mercancía, no sólo debe producir valor de uso, sino valores de uso para otros, valores de uso sociales.

Por su parte, el valor de cambio se presenta como una relación cuantitativa, en que se intercambian valores de uso de una clase por valores de uso de otra clase con la misma magnitud de valor, relación que se modifica constantemente según el tiempo y el lugar.

Es importante mencionar que para Marx, una mercancía esta compuesta de los siguientes elementos: Capital Constante (maquinaria, materias primas, instalaciones, etc), Capital Variable (fuerza de trabajo) y Plusvalor. En la cual, el Capital Constante sólo transfiere su propio valor al producto para cuya fabricación ella sirve; el Capital Variable quien transfiere no sólo su propio valor, sino que tiene la peculiaridad de agregar más valor y el Plusvalor que se convierte en ganancia para el capitalista el cual surge exclusivamente del capital variable.

5. La publicación del libro "La Riqueza de las Naciones" de Adam Smith en 1776, es considerado el origen de la Economía como ciencia. Una de sus preocupaciones fue el crecimiento económico y temas relacionados como la distribución, el valor, el comercio internacional, etc. Para Adam Smith, el Estado debía abstenerse de intervenir en la economía ya que si los hombres actuaban libremente en la búsqueda de su propio interés, había una mano invisible que convertía sus esfuerzos en beneficios para todos. Por su parte, Malthus, con estudios sobre la población y Ricardo, estudiando las rentas, llegaron a conclusiones muy pesimistas. Consideraban que la fase de crecimiento acabaría en un Estado estacionario en el que los trabajadores recibirían como salario la cantidad estrictamente necesaria para su subsistencia. Los clásicos tratan de entender por qué los diamantes tienen un precio superior al agua a pesar de que ésta es mucho más útil para la vida del hombre. Distinguen por tanto entre valor de uso y valor de cambio.

6 Ricardo David. 1985. Principios de Economía Política y Tributación. Edit. FCE. México.

7 Blaug Mark, 1992. Johann Heinrich Von Thunen (1783-1850). Edit. Hardc. USA.

8 H. W. Richardson. 1986. Economía Regional y Urbana. Edit. Alianza Universitaria. México.

9 Marx Carlos. 2003 Reimpresión. El Capital. Libro Primero, Volumen 1, Sección 1. El proceso de producción del capital. Sección: Mercancía y Dinero. Capítulo 1. La Mercancía. Edit. FCE. México.

Ahora bien, uno de los rasgos distintivos de la mercancía suelo que se diferencia de otras mercancías por no tener fuerza de trabajo directamente incorporada. En este sentido tiene un alto valor de uso y no posee valor por no ser producto de un proceso social. Sin embargo tiene un precio de mercado por existir la propiedad privada, es decir que adquiere la forma de un valor de cambio, sin ser resultado ni articularse con un valor social.

Diversos autores señalan que el fenómeno de la renta urbana es complejo y la existencia de propiedad privada en el capitalismo da lugar a la formulación de una teoría en la que la renta urbana sería pagada por el conjunto de las clases sociales. En primer lugar se hace necesario identificar que en la industria de la construcción predomina una baja composición orgánica del capital y una alta tasa de explotación de los trabajadores a merced del alargamiento de la jornada de trabajo y del plusvalor que se obtiene de un salario menor que se paga en relación con los demás trabajadores de otras industrias. Asimismo, se obtiene una Plusvalía producida superior a la ganancia media.

Cabe agregar, que uno de los principales proveedores de empleos es la industria de la construcción¹⁰, aunque también lo es del empleo de trabajadores no calificados y mal remunerados. Los factores anteriores, determinan que pueda aparecer un valor de mercado mayor que el precio de producción, dando lugar a la aparición de una sobreganancia que será pagada por el uso del suelo y la edificación de vivienda.

En los trabajos de Christian Topalov¹¹ se señala que en torno a la propiedad de la tierra puede aparecer una conducta irracional en las opciones para obtener el mayor beneficio dependiendo del tipo de comportamiento con respecto a la propiedad del suelo: una la del propietario capitalista y la del propietario no capitalista. Para el primero, el suelo es el soporte para aumentar su capital, por lo tanto su conducta va a estar regida por el principio de la mayor rentabilidad. Asimismo, señala que la propiedad del suelo es heterogénea desde el punto de vista social, encontrándose matices en la cual se pueden detectar inmobiliarias privadas y/o con recursos federales, estatales y municipales que tenderán a capitalizar su inversión promoviendo la construcción de viviendas, oficinas, bodegas, centros comerciales, escuelas, hospitales, presas, rastrojos, parques industriales, estaciones de bomberos, de radares y comunicaciones de todo tipo, puentes, etc, también se puede encontrar empleados, obreros y viudas que invertirán sus ahorros en algunos lotes, y un sector financiero y bursátil que diversificará su cartera de inversión hacia los bienes raíces.

Estos matices dan lugar a objetivos diversos con respecto a la propiedad del suelo, que van desde una reserva para la vejez, una inversión para los hijos, una protección de la inversión ante la inflación presente o futura, en la que los adquirentes de un suelo están dispuestos a pagar un precio que suponen será menor del que se derivará de la maximación de la sobreganancia que esperan obtener en el futuro de su objetivo propuesto, que no necesariamente será la venta de su terreno.

Para el grupo de propietarios no capitalistas se presenta una contradicción al capital, cuando para un propietario de suelo, en este caso los campesinos, su suelo lo consideran un medio de producción y no un capital mercancía. Por lo tanto sus parámetros de conducta son distintos al primer grupo señaladas anteriormente y no venderán el terreno aunque el precio del suelo sea alto¹². La respuesta de esta

10 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Inegi. 2003. Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos. En el año 2001 en México, el personal ocupado por Gran División de Actividad Económica fue de 31,890,120 personas, de las cuales, el 12% se encontraba en la “Industria de la construcción”, solo superado por el sector de “Servicios comunales, sociales y personales” con un 28%, del campo “Agropecuario, silvicultura y pesca” con un 20% o el “Comercio” en general con un 19%. Edit. Inegi. México.

11 Topalov Christian. 1990. Sobreganancias y rentas del suelo en la ciudad capitalista. La Urbanización capitalista. Edit. Edicol. Colombia.

12 Al respecto, se puede señalar la resistencia u oposición organizada por una población de ejidatarios en México, la cual llevó su discusión como “controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)”, en contra de la expropiación que realizó el gobierno federal de más de 3 mil 700 hectáreas de los ejidos de San Salvador Atenco, Estado de México, por no haberseles tomado en cuenta, violando así el artículo 115 constitucional para la construcción del aeropuerto en la zona del ex lago de Texcoco en los primeros ocho meses del año 2002. De haberse llevado a cabo la expropiación, los campesinos desalojados de sus tierras, tenían la propuesta por parte de las autoridades federales de emplearse en trabajos del nuevo aeropuerto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de

supuesta irracionalidad se encuentra en fundamentos históricos, culturales, políticos, etc, dado que vender la tierra puede implicar transformarse en un proletario, que se vende por un salario al capital, o entrar a relaciones sociales capitalistas en la que los campesinos no cuentan con las habilidades, estudios o capacitación para obtener un empleo más o menos remunerado en el ámbito al que se le quiere imponer por fuerza o incorporar.

El campesino puede vender su tierra cuando el dinero obtenido pueda comprar otra tierra, manteniendo su condición de campesino y recuperar su valor de uso de la tierra. Otro tipo de propiedad no capitalista, es el caso de los artesanos y pequeños comerciantes, donde lo principal es la localización de su terreno. Para este tipo de propietarios vender el suelo implica transformar su vida en otra actividad, cambio que no siempre están dispuestos a realizar. En este sentido, es importante destacar el estudio que se da a las relaciones sociales asociados al proceso de producción, que permitiría explicar el proceso de formación del precio de los terrenos y de las viviendas, siendo estas últimas mercancías objeto de producción generalizada y organizada del capital.

Dechervois¹³ menciona que existen dos tipos de renta: a).- La renta absoluta de equipamiento (de la cual se apropia el urbanizador, por las obras realizadas por la administración pública capitalista en materia de infraestructura de los alrededores del terreno (introducción de los servicios de agua, alcantarillado, luz, calles, vialidades secundarias, y líneas telefónicas hasta "pie" o límite con el terreno). Al respecto, se dan caso de fraccionamientos especuladores asociados con funcionarios públicos, que posibilitan el conocimiento de planes, programas y obras de la administración pública que se desarrollaran en el futuro cerca de los predios a adquirir, con la existencia de mayores beneficios para los urbanizadores en el corto plazo y b).- La renta absoluta de construcción que obtienen las inmobiliarias que promueven el suelo urbanizado (introducción de los servicios de agua, drenaje, luz, banquetas, calles, andadores y líneas telefónicas dentro del terreno o lotes así como nivelación o emparejamiento de la superficie).

Una renta adicional para los urbanizadores, será cuando una de las zonas elegidas y exclusivas para ser habitadas por las clases altas, permitirá obtener precios mayores ya que existirá la demanda solvente dispuesta a pagar a cualquier precio, buscando no convivir con el proletariado.

Otro ejemplo, distinto al anterior pero con efectos similares, cuando no hay disponible o una cantidad suficiente de viviendas para trabajadores con menores ingresos al señalado anteriormente, es cuando esta población esta dispuesta a desembolsar un mayor pago, en la medida de obtener un suelo a poca distancia del trabajo, o de los servicios, lo que les implicará disminuir costos de transporte y reducir tiempos de traslado.

Cabe señalar que la administración pública tiene una amplia gama de medidas para intervenir en el mercado del suelo, tales como: restricción al uso del suelo, fomento a la producción de insumos para la construcción, expropiaciones por causa de utilidad pública, etc, medidas que se dirigen a incursionar en la oferta y demanda del suelo y vivienda para estabilizar los precios e intervenir en la renta urbana.

Francoise Alquier¹⁴ sostiene que la renta diferencial se presenta en dos aspectos. La renta diferencial I proviene del propio terreno, de su localización y fertilidad. Mientras que la renta diferencial II aparece por la inversión del capital, situación que aumenta la ganancia y la renta. Al respecto señala que la renta en las ciudades aplica la importancia de la renta de situación. b) Una separación creciente entre zonas de vivienda reservadas a las capas sociales adineradas y las de habitación popular y c) Una atomización generalizada de las funciones urbanas, diseminadas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas, lo que reeditarán en que el uso desigual del suelo se conecta directamente con la renta diferencial. Concluye señalando que históricamente en el mercado inmobiliario operaban un conjunto de pequeños promotores inmobiliarios independientes entre sí, pero en la actual etapa del capitalismo

México, sin embargo la población nunca estuvo de acuerdo en que por ser campesinos realmente se podrían incorporar como fuerza de trabajo especializada en las instalaciones del aeropuerto, quien entre otras habilidades sería necesario tener conocimientos del idioma en inglés.

13 Dechervois, M. y Théret B. 1995. Contribución al estudio de la renta urbana. Edit. Mounon. España.

14 Alquier Francois. 2000. Contribución al estudio de la renta del suelo urbano. Edit. Espacio y Sociedad. México

monopolista están homogenizado el mercado los grandes grupos¹⁵ que monopolizan la apropiación de la renta del suelo. En este sentido la apropiación monopolista consistirá en recuperar la renta diferencial, después de comprar barato un terreno y apropiarse de las distintas rentas que surjan en el proceso capitalista.

Con respecto a la localización del terreno Fracoise Alquier señala que, en el caso de 2 edificios similares en cuanto al material empleado en su construcción, se pueden obtener ganancias extraordinarias sobre el capital invertido. Por ejemplo, los espacios al frente son los mejores ubicados, dado que facilitan el acceso y el conocimiento del público que demanda servicios o mercancías específicas. La orientación oriente poniente por tener mayor iluminación será más cara que la norte sur. El primer y el último nivel de los edificios tienen mayor precio que los otros niveles, el cajón de estacionamiento eleva los precios por metro cuadrado de terreno, el número y calidad de servicios de alrededor del terreno incrementa los precios, etc.

Michael Ball¹⁶ con respecto a la renta urbana advierte peligros teóricos que implican un traslado mecánico de la teoría expuesta por Marx para el caso agrario y las sobreganancias en el contexto industrial a una situación urbana. Establece que el fenómeno urbano tiene particularidades que lo diferencian de otras situaciones y que también son distintos los agentes urbanos que operan sobre el suelo y edificios.

Ball, señala que el producto agrícola tiene un precio uniforme y la renta esta determinada por las diferencias cuantitativas de productividad y los costos de transporte, en cambio los edificios no tienen precios uniformes de mercado, ni siquiera para usos iguales. En cambio, el precio al cual un edificio puede ser arrendado o vendido dependerá de su localización.

Por lo anteriormente expuesto por los diversos autores si bien tienen grandes similitudes con respecto a la concepción de la renta urbana, presentan ciertas diferencias o matices, lo cual hace la necesidad de continuar realizando estudios para el avance de la teoría de la renta urbana y la función de las relaciones capitalistas que en ésta se presentan.

1.4 La vivienda como mercancía

Turner¹⁷ comienza la discusión de sus trabajos al preguntarse, si la vivienda es o no mercancía, ya que cuando es edificada por el sector informal de la economía (familia de los auto constructores), no entra al proceso de circulación de las mercancías (mercado), ya que solo tiene un valor de uso y no un valor de cambio. Al respecto, se puede afirmar que la casi totalidad de las viviendas rurales y 2/3 del medio urbano son edificadas por la población del sector informal o auto constructores y el resto las llevan a cabo el sector formal de la economía (desarrolladores, constructores, inmobiliarias, Administración Pública, banca, etc).

No obstante, la explicación de la vivienda como mercancía se tiene que buscar en un contexto más amplio, analizando los elementos del fenómeno en relación con la forma determinada de sociedad en la que tiene ocurrencia, las determinaciones estructurales, su articulación con el conjunto urbano más complejo, etc.

Así, la vivienda al igual que la mayoría de los objetos producidos por el trabajo humano adquiere un doble carácter: Es un objeto útil que tiene un valor de uso y tiene un valor de cambio ya que se puede

15 En México en el 2004, una de las empresas inmobiliarias que mayor posesión tienen en el mercado es Century 21, la cual es una red inmobiliaria de oficinas, que bajo el mismo nombre e imagen aplican un sistema estructurado de servicios inmobiliarios, dedicándose a la compra venta, renta, avalúo, asesoramiento, etc. La organización internacional participa en 38 países con más de 7,000 oficinas alrededor del mundo, operando en México en 50 ciudades con 115 oficinas y con más de 20,000 operaciones inmobiliarias anuales.

16 Ball Michael. 1997. La renta del suelo, Planeación urbana y vivienda. Edit. Amazon. Colombia.

17 Turner John F.C. 1995. Interpretaciones y Políticas alternativas. Un examen de los establecimientos espontáneos en América Latina. AID. Mesa redonda sobre el problema de la vivienda en las urbanizaciones marginales. Edit. Litográfica. USA.

comprar y vender en la sociedad capitalista¹⁸. La vivienda si bien en primera instancia no es producida directamente para el cambio, es producida a partir de insumos o materias primas que si son mercancías o reemplazan a otras mercancías que podrán ser adquiridas en el mercado y tienen por tanto un valor de cambio. Asimismo, la vivienda es parte del conjunto de actividades individuales, familiares y sociales necesarias para el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo.

1.5 Producción de vivienda

Desde el punto de vista del modo como se construye la vivienda, se distinguen 3 formas básicas:

A) La autoconstrucción. En ella, la producción y consumo se dan simultáneamente. La persona lleva a cabo la edificación con base en la inversión de un tiempo de trabajo resultante de la extensión de su jornada de trabajo y puede estar apoyado con la ayuda colectiva gratuita o de mínimas cantidades de trabajo asalariado o de trueque de mercancías o de jornadas de trabajo (algunas instalaciones requieren de trabajo especializado).

El auto constructor utiliza materiales de construcción como carrizo, bambú, palma, barro y materiales desvalorizados (deshechos) que valoriza con su trabajo o pequeñas cantidades de materiales producidos comercialmente (lamina, cartón, blocks) que adquiere. Los instrumentos de trabajo utilizados son escasos y/o rudimentarios, recayendo todo el peso del trabajo humano en el proceso productivo. El periodo de construcción se alarga indefinidamente, dependiendo de las posibilidades de extensión de la jornada de trabajo y de los recursos materiales o de dinero con que cuente.

De esta forma no se da inversión de capital ya que el dinero invertido es mínimo en relación al trabajo humano, no entra en relación con trabajo asalariado y la vivienda se destina al autoconsumo y no al cambio directo. Corresponde por tanto a formas precapitalistas de producción sobrevivientes en razón de las condiciones estructurales del desarrollo capitalista. Su ejemplo es la construcción de chozas, casuchas, tugurios, etc

Es importante mencionar que el primer problema a resolver en la autoconstrucción, es la obtención del suelo que, en la mayoría de los casos (sobre todo el medio rural) queda descartada la posibilidad de adquirir en el mercado un terreno adecuado (urbanizado y con pendiente menor de 5% grados con relación al nivel del suelo plano).

Por ello, debido a los bajos ingresos de la mayoría de la población, ésta se dirigirá hacia las tierras no adecuadas o de la periferia, la cual es propiedad privada de pequeños, medianos o grandes propietarios que las mantienen ociosas esperando el incremento del precio del suelo, generado por la presión del crecimiento urbano o las grandes obras viales y servicios construidos por las instituciones asociadas al financiamiento a la vivienda de la Administración Pública.

El predominio de la mediana y gran propiedad es notoria como efecto de la concentración rural resultante del proceso histórico del desarrollo agrario y en épocas recientes de la acción de empresas urbanizadoras o de hipotecas bancarias. Una parte minoritaria del área urbanizable es propiedad de las instituciones de la Administración Pública nacionales como locales, encontrándose aún como de tipo ejidal.

Las tierras no adecuadas, que presentan condiciones favorables de localización en relación a la estructura urbana y de fácil acceso que se encuentran ubicadas en zonas programadas como de extensión de servicios urbanos estarán vedadas a la población, en la medida que son conservadas como reserva de futuros fraccionamientos comerciales o residenciales. Las tierras residuales, mal ubicadas o

18 Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación. La Medición de la Pobreza en México al año 2000. Agosto 2002. De acuerdo a la SEDESOL, en el año 2000 el país cuenta con 18.6% de los hogares (24.2% de la población) cuyo ingreso por persona es menor al que se considera como necesario para cubrir las necesidades de alimentación: esto es equivalente a \$15.40 y \$20.90 pesos diarios por persona (por lo cual mucho menos tendrían acceso a comprar una vivienda). No obstante, esta población también se encuentra inmersa en las relaciones capitalistas de producción, en la que la vivienda es una mercancía. México.

de pendientes pronunciadas o en hondonadas¹⁹, sin posibilidad normal de extensión de servicios urbanos o con títulos dudosos de propiedad serán las áreas propicias de los fraccionadores ilegales o paracaidistas.

En algunos casos las invasiones de terrenos son propiciadas por las empresas filiales de grandes monopolios de terrenos, logrando maximizar sus ganancias en terrenos aledaños que se beneficiarían con las obras que finalmente introducirá la Administración Pública, ya que el crecimiento urbano permitirá integrar al mercado tierras ociosas.

En la generalidad de los casos el fraccionador ilegal no hace ninguna inversión de capital sobre los terrenos, limitándose a lotificar el suelo. El precio de venta es conveniente tanto para el vendedor como para el comprador, en la medida de que el oferente se apropia de ventajas creadas por el crecimiento urbano mediante la entrega de terrenos inútiles para otros tipos comerciales, lo es también para el demandante en la medida que no incluyen ningún costo de producción que caracterizan al de los terrenos fraccionados.

Además las exigencias del fraccionador ilegal en cuanto a las garantías de pago son bastante menos gravosas que el mercado legal y en las relaciones de pago no median instituciones tales como bancos, aseguradoras, etc, cuyos mecanismos se convierten en barreras para los compradores, aunque más tarde, estas ventajas se vuelvan contra los compradores.

Asimismo, una condición que imponen los fraccionadores ilegales es que por la misma informalidad de la operación, el comprador no recibe ningún título de propiedad que de seguridad a su tenencia y les permita gestionar directamente la instalación de servicios urbanos ante las autoridades locales. En muchos casos, una demora en el pago será razón suficiente para que el vendedor expulse al ocupante y éste pierda tanto el dinero entregado al vendedor como todo el trabajo realizado sobre el suelo; en otros casos la posterior legalización de la propiedad significará cuantiosos pagos a las instituciones locales, con lo cual desaparece la ventaja inicial.

Obtenida la posesión del terreno (no necesariamente asegurada), se efectúa el proceso de autoconstrucción de la vivienda el cual es el siguiente:

- Obtención de materias primas. Sobre la base de un terreno sometido apenas a un mínimo de limpieza y nivelación, el autoconstructor realiza su obra recurriendo a materiales de construcción de desecho o de segunda mano (que ya han perdido su valor, pero que el usuario revalorizará con su trabajo), así como materiales de la naturaleza y una limitada cantidad de materiales de construcción obtenida en el mercado. Con lo cual, por el tipo de material se exige del autoconstructor una cantidad de tiempo de trabajo mayor que si utilizará únicamente materias primas proveniente de la industria de la construcción.

En varias partes, la magnitud de la autoconstrucción ha llevado a mercantilizar aún estos materiales de desecho desarrollándose un mercado²⁰ de ellos, así como una red de comerciantes que especulan con el precio y crédito²¹ que otorgan de los materiales vendidos en pequeñas cantidades a

19 En el 2004, la colonia Pedregal de Santo Domingo, Delegación de Coyoacán, en México, D:F. debido al tipo de suelo volcánico, más de la décima parte de los terrenos se encuentran bajo el nivel de la calle, alcanzando en algunos casos hasta menos 4 metros en relación al nivel del piso principal para las viviendas y hasta menos 50 metros de profundidad en relación al nivel del suelo de la estación del metro Ciudad Universitaria.

20 En el 2004, una parte de los 5 mil puestos del tianguis del Mercado San Felipe de Jesús, Delegación Gustavo A. Madero y el Mercado de Portales, Delegación Benito Juárez de la ciudad de México, tienen mercancía de materiales de la construcción robada o usada a bajo precio. Se venden tornillos oxidados, bisagras, muebles de baño, cinceles, puertas, ventanas, celosías, azulejos, taladros, brocas, láminas, tejas, espejos, lámparas, camas, martillos, flexómetros, chapas y también mercancía “pirata o hechiza”, sin pagar impuestos.

21 Los aboneros son una figura peculiar de los mercados en las ciudades perdidas, tradicionales o en los tianguis del medio rural. Las ventas de crédito o pagos en abonos, se realizan con el aval de los vecinos o familiares e implican el honor de la palabra ante la comunidad en caso de no efectuarse los pagos a tiempo. La justicia se imparte de forma comunal y puede participar hasta el párroco de la iglesia en caso de diferencias de criterio.

los autoconstructores. Esta mercantilización de los materiales de desecho, así como el costo elevado de los materiales nuevos, son elementos comunes que girarán alrededor de la mercancía vivienda.

- Herramientas de trabajo. Los instrumentos de trabajo son muy limitados y rudimentarios correspondiendo a los mismos que durante siglos han sido utilizados por los albañiles y autoconstructores de todas las sociedades, con lo cual los medios de trabajo más complejos están ausentes.
- Trabajo productivo. Este es realizado directa y exclusivamente por el usuario y su familia (mujer e hijos) y ocasionalmente para tareas específicas y especializadas, utilizará mano de obra de algún vecino. Por lo anterior, por la mala calidad de los materiales y lo rudimentario de las herramientas dará lugar a una baja productividad del trabajo. Cabe señalar que durante siglos, el autoconstructor repite los mismos procesos de trabajo aprendidos por la necesidad, manteniéndose en un estancamiento el desarrollo de las fuerzas productivas, en contraste con el desarrollo del proceso productivo en la producción masiva de viviendas, por el sector capitalista de la industria de la construcción.

El proceso de construcción conllevará meses haciéndose a veces permanente, como resultado de la poca disponibilidad de horas de trabajo excedente, ya que lo realizará en las noches o días feriados; de la disponibilidad de recursos para la adquisición de materiales y la baja productividad del trabajo.

- La vivienda resultante. Suele ser estrecha, sin ventilación adecuada e iluminación, sin servicios sanitarios normales, estructura endeble y victima frecuente de lluvias o las inclemencias del tiempo en todas sus magnitudes y localizada en sitio inadecuado, por lo que ésta vivienda esta muy lejos de satisfacer las necesidades de la familia. Por otra parte, debido al enorme rezago de las fuerzas productivas con la que ha sido construida, la baja productividad del trabajo invertido en su producción y la enorme cantidad de tiempo de trabajo cristalizado en ello, le da un valor (que no es lo mismo que no un precio) elevado mayor que el que tendría una vivienda parecida construida en condiciones sociales media.

La vivienda autoconstruida consume una cantidad de trabajo humano vivo mayor que la media del trabajo social necesario, lo que hace este (un trabajo excedente sobre la media social) un desperdicio social.

- El intercambio de la vivienda autoconstruida. Las viviendas autoconstruidas se compran y venden ya que al tener fuerza de trabajo incorporada, se intercambia por otras de similar valor. Pero este tipo de vivienda al entrar al mercado de producción masiva, su precio se fijará en desventaja ya que teniendo cristalizado una mayor cantidad de trabajo humano, deberá compararse con otras de menor valor y equipararse con ellas, vendiéndose a un precio menor que el correspondiente a su valor real de trabajo humano. En esta relación, el vendedor de una vivienda autoconstruida suele perder una parte del tiempo de trabajo invertido en su construcción.
- La introducción de servicios urbanos. Los servicios de agua, drenaje, luz eléctrica y vialidad, no pueden ser realizados por los autoconstructores debido a la magnitud de la inversión y del trabajo necesario para ello. Esta situación lleva comúnmente a colonos de fraccionamientos ilegales e invasiones a desarrollar movimientos de presión ante las autoridades locales, en la cual la Administración Pública les da solución solicitándoles a los colonos su cooperación voluntaria y solidaria e impone las cuotas de recuperación respectiva. Muchas veces, la pestilencia, la obscuridad, los largos viajes acarreado agua a cuestras por la población, son insoportables que prefieren trabajar los usuarios en forma excedente para pagar los costos de la urbanización. El ahorro que realizan las autoridades locales al no pagar estas faenas, permiten destinar fondos de inversión que podría ser aplicados a otros extractos de la población, no necesariamente los de bajos ingresos.

Lograda la introducción de los servicios primarios urbanos (luz a nivel de fraccionamiento, red de agua y alcantarillado), a continuación vendrán los gastos para los servicios secundarios (guarniciones, banquetas, andadores, pavimentación de calles, red telefónica, agua dentro de los predios y drenaje hacia las casas, acotamientos para luz por predio, tanques de almacenamiento de

agua, paraderos de autobús, bordos en caso de fraccionamientos cercanos a ríos, caseta de policía, etc), con lo que para la población de más bajos ingresos implicará la insolvencia y la necesidad de partir hacia otras áreas a reiniciar su ciclo de sobrevivencia²².

La valorización del suelo urbano producida por el trabajo y la obtención de los servicios públicos es razón suficiente para que los promotores inmobiliarios busquen apropiarse de estos fraccionamientos. La población que emigra conlleva el comienzo de un nuevo proceso de producción de vivienda en otro lugar más inhóspito, más alejado de los centros de trabajo, más difícil de desarrollar, dejando tras de sí un regalo para a los promotores de tiempo de trabajo, al tener que vender muchas veces forzosamente sus viviendas.

B) Producción individualizada. En ella, el proceso de construcción se realiza por individuos diferentes a los que van consumir la vivienda, comúnmente un número reducido de trabajadores asalariados más o menos diferenciados, dirigidos por un arquitecto, maestro de obra o constructor, que controla el proceso a nombre del propietario del terreno. El dinero se destina fundamentalmente a la compra de fuerza de trabajo que ocupa un lugar predominante en el proceso productivo y en la adquisición de materias primas. La cantidad limitada de maquinaria y equipo utilizado y su carácter técnico simple exigen de los obreros más importantes, condiciones de destreza manual, en combinación con una fuerza de trabajo no calificada, subordinada a la primera y que le sirva de auxiliar.

La magnitud de la obra emprendida es generalmente reducida en razón del tipo de medios de producción empleados y del dinero invertido, con la consiguiente subutilización de la maquinaria y la baja productividad general. A diferencia de la forma anterior, lo fundamental de las materias primas vienen del sector industrial productor de materiales de construcción. El destino de los insumos (generalmente casas individuales o pequeños edificios de departamentos) será el autoconsumo de grupos de ingresos medios o altos.

C) Producción masiva. En esta forma de producción, la relación directa entre la producción y el consumo desaparece del proceso productivo y reaparece en el intercambio comercial. Los trabajadores, agentes inmobiliarios y financieros trabajan para un mercado generalizado no individualizado y la vivienda se predetermina en función de las condiciones generales de ésta y no de las exigencias del cliente particular o individual. En este caso, el capital se dirige a la compra de materias primas comerciales producidos en serie por empresas capitalistas diferentes a la constructora, a la adquisición y puesta en marcha de equipos más complejos y a la compra de fuerza de trabajo asalariado, siendo esta última reducida dentro del proceso productivo en términos de su cantidad como su habilidad manual.

El capital constante domina sobre el variable, el trabajo excedente sobre el necesario, es decir la plusvalía sobre la reproducción del valor de la fuerza de trabajo. Estas condiciones asignan al proceso una productividad más elevada y menores costos de producción, lo que le permite controlar las condiciones del mercado de la vivienda. El destino final será apartamentos en condominio horizontal y vertical de especificaciones estandarizadas y exigirá una forma particular de diseño funcional.

22. La colonia original “San Juan de Aragón”, fue inaugurado en el sexenio de Adolfo López Mateos, el 20 de noviembre de 1964 por el entonces regente Ernesto P. Uruchurtu, siendo el primer fraccionamiento de lo que ahora forma parte de la colonia Bosque de Aragón, Delegación Gustavo A. Madero en la Ciudad de México (pegado a lo que alguna vez fue el río consulado ahora entubado) y frente al ahora metro Oceanía y alrededores) en principio era una zona de tierra salitrosa que se concedió a trabajadores de limpieza y transporte del Distrito Federal, de los cuales a la fecha no queda ni el 10% de los fundadores, ya que en su mayoría por su nivel de pobreza y patrón cultural ya que trabajaban en la “pepena” tuvieron que emigrar hacia la periferia en la Delegación Iztalapa para continuar con sus labores cerca de la basura, ahora “rellenos sanitarios”. Caso parecido es el de la población que fue desplazada de los tiraderos de basura de Santa Fe, Delegación Cuajimalpa, hacia Iztapalapa, en la cual, Santa Fe ahora en el 2004 es el centro comercial más caro por metro cuadrado de construcción en el D.F. y están asentadas las instalaciones del centro universitario “Ibero” y de las más importantes representaciones de centros financieros, Centro Comercial Santa Fe, hoteles de lujo, edificios de oficinas, embajadas, etc.

Este tipo de producción de vivienda es el modelo de desarrollo que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años²³, con la siguiente tendencia general del desarrollo capitalista:

a) Surgimiento y desarrollo de grandes empresas de la construcción de vivienda que asumen la forma de monopolio, realizan importantes inversiones de capital, provenientes del extranjero y de la bolsa de valores para la ejecución de grandes conjuntos de viviendas, utilizando técnicas y sistemas constructivos de alta productividad, combinada con una relativa reducida fuerza de trabajo.

b) Diferenciación de los agentes involucrados al proceso productivo: productores de materiales, técnicos de equipos, especialistas de partes del proceso (instalaciones, acabados, estructuras), especialistas en mercadotecnia y publicidad, agentes financieros por tipo de crédito y población a atender, etc., lo que da una gran división del trabajo en el sector y articulación creciente de la dependencia de éste con otros sectores.

c) Restricción al campo de acción de los pequeños intermediarios (constructores con capacidad de menos de 10 viviendas por conjunto habitacional o proyecto, con capital menor de 10 millón de pesos, realización de menos de 10 obras al mes, constructores dedicados a la producción de vivienda individualizada o de ingresos medios, constructores acabados de egresar, etc), en beneficio del trabajo asalariado de contratistas al servicio de las grandes empresas constructoras.

d) Tendencia al cambio de patrones ideológicos sobre la vivienda: de la casa individual diferenciada al departamento en unidades colectivas horizontal duplex o triplex en el mejor de los casos, a unidades de mayor altura y sin elevador cuando sean de hasta 5 niveles en vivienda de interés social, forzado tanto por las condiciones de las viviendas producidas, como por los precios.

Estas tendencias muestran como la producción industrial de vivienda, al tiempo que desarrolla su carácter de forma determinante, se hace cada vez más la forma dominante en el sector. En este sentido las formas de producción de vivienda por autoconstrucción e individualizada, aún cuando continúan creciendo se irán incorporando en el tiempo al proceso más dinámico de producción de vivienda, limitado en todo caso por la forma del subdesarrollo del proceso capitalista.

Es evidente que la producción individualizada se mantiene y que la autoconstrucción se reproduce, ésta última como una de las alternativas más frecuentes de las instituciones de la Administración Pública dedicadas al financiamiento a la vivienda, explicación que reposa en las características particulares que conlleva una menor inversión. La reproducción de la forma de autoconstrucción tiene su explicación en las condiciones de sobre-explotación a las que se ve sometido la población como evidencia de los bajos niveles de ingresos y la agravación de la desigualdad social. La forma individualizada subsiste en razón de la existencia en el mercado de la fuerza de trabajo, del enorme desempleo que se vende a salarios por debajo de su valor, asegurando que tenga una mínima rentabilidad aceptable para el pequeño inversionista que actúa fundamentalmente con capital variable en pequeñas cantidades.

En el sentido de que el sector industrial y el manufacturero, construyen insumos para las viviendas de los consumidores que poseen ingresos suficientes para cubrir los costos de producción y las ganancias de éstos, la mayor parte de la población sobre todo la indígena del medio rural y los explotados del medio urbano no pueden acceder a ninguna vivienda incluido las edificadas por las instituciones dedicadas al fomento habitacional de la Administración Pública.

23 Constructora e Inmobiliaria Geo S.A, es una empresa que cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores siendo líder en México y América latina, en términos de casas vendidas a través de sus empresas subsidiarias, Geo esta involucrada en todos los aspectos de diseño, desarrollo, construcción, mercadotecnia, comercialización y entrega de viviendas de interés social y vivienda media residencial en México y en la República de Chile. En el 2004, GEO operaba en 32 ciudades dentro de 19 estados, la marca "Casas Geo", es reconocida por 9 de cada 10 clientes potenciales. En los últimos 28 años, Geo ha comercializado y producido, más de 140,000 casas en las que habitan mas de 750,000 personas, lo que representa mas del doble de sus mas cercanos competidores. En el año 2000 el 78% de sus viviendas fueron financiados con créditos del Infonavit y el 22% restante por Fovi, con un precio promedio por vivienda de \$192,000. Su ingreso anual por ventas en ese año fue de \$4,714.1 millones de pesos.

Ahora bien, debido a que toda la población vive por lo menos en algún tipo de vivienda, se entenderá que algunas viven en hacinamiento y la única forma de salir de la misma, será mediante la autoconstrucción de su vivienda que seguramente será insalubre, sin servicios, en malos terrenos, hacinados, sin propiedad jurídica de los terrenos, con material de desecho, etc. Lo anterior denota que mientras subsistan las condiciones de explotación y desempleo inherentes al desarrollo capitalista, la autoconstrucción será la alternativa, independientemente que agrava las condiciones de vida de sus productores.

1.6 La participación de la Administración Pública en la vivienda

Una de las funciones fundamentales de las instituciones financieras de la vivienda de la Administración Pública, es la de asegurar las condiciones de reproducción del sistema económico, político y social en que se encuentra inmerso, desarrollándose éstas de la siguiente manera:

- a) Reducir los efectos negativos que sobre la reproducción del capital y la fuerza de trabajo produce la anarquía sobre el territorio urbano y el libre juego de la propiedad del suelo.
- b) Tener un papel de mediador en la distribución del suelo y actuar sobre la misma a través de la inversión en renovación urbana, infraestructura vial y de servicios.
- c) Actuar, mediante su función normativa, como orientador del mercado del suelo urbano, mediante planes y programas donde se definan los usos del suelo, zonificación.
- d) Asumir con los fondos de los contribuyentes a la realización de las condiciones generales de producción y el intercambio necesarios para la reproducción del capital y que la empresa privada no asuma las magnitudes de inversión en infraestructura vial, suministro de agua, energía eléctrica, instalación de redes de drenaje, etc.

Asimismo existen ciertas políticas de la Administración Pública encaminadas a que la población participe con su trabajo y se beneficie la empresa privada, tales como la acción comunal, la ayuda mutua, la solidaridad, la promoción popular, etc, en la que la producción colectiva de la sociedad realiza trabajos, con lo cual la Administración Pública tiene ahorros y los puede canalizar en áreas indispensables para el capital y de la población de altos ingresos como son, el fondo para el Fobaproa o el pago para solventar a las empresas que administran las nuevas súper carreteras de cuota.

e) Actuar a través del Sistema Financiero como promotor de desarrollo de instituciones financieras privadas de crédito al sector de la construcción (Uniones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Arrendadoras, Aseguradoras) como socio de ellas bajo la forma de capital mixto (público y privado).

f) Actuar como productor de materiales de construcción, adecuar terrenos y constructor de vivienda. La participación de la Administración Pública en la industria de la construcción es determinada en un principio debido a que la iniciativa privada no produce los insumos necesarios para la población de menores recursos. Esta acción la realiza dentro de los límites que le fija el régimen capitalista de producción dominante en la sociedad. Su acción se lleva a cabo como complemento de la estructura capitalista de producción sin modificarla. Consume mercancías, compra trabajo asalariado, paga intereses al capital financiero, fija sus precios de la misma forma que el sector privado, vende su mercancía vivienda y reproduce el sistema capitalista.

Un límite es que no pretende resolver el déficit de vivienda, así que se concentra solo en producir para quien pueda pagarla. Ocasionalmente establece todo un sistema productivo y las instituciones que crea sirven como agentes técnicos financieros, comerciales o clientes del sector privado con lo cual subcontrata la producción, la apoya o la financia. Asimismo la Administración Pública como constructor promotor de vivienda se mueve contradictoriamente a la forma de producción masiva de vivienda, ya que no eleva la composición orgánica de su capital, puesto que por presiones políticas derivadas del empleo masivo existente lo llevan a conservar y fomentar con sus políticas la autoconstrucción.

Una de las formas básicas de reducir los precios de las viviendas construidas por la Administración Pública es la de reducir al máximo el costo del terreno, lo que conduce comúnmente a localizarlas en la periferia urbana donde los precios del suelo son aún iguales a las del suelo agrícola, con esta acción la Administración Pública hace antiurbanismo al presionar el proceso de dispersión urbana, agrava la situación de la población adquirente de una vivienda al alejarlos de las fuentes de trabajo e incrementa sus gastos de transporte y privilegia a los propietarios de tierras localizadas entre la unidad habitacional construida y el perímetro urbano al generar con su inversión nuevas rentas del suelo. En este sentido, la imposibilidad en la que se encuentra la Administración Pública para resolver a través de sus políticas la situación de la vivienda, no surge de problemas técnicos, operacionales o financieros, sino de una situación estructural.

Comúnmente la población identifica que la Administración Pública construye viviendas para la población de escasos recursos, sin embargo no construye sino que actúa como promotor de la construcción. Las funciones asignadas a las instituciones se pueden caracterizar de la siguiente manera: a) Actúan como agente financiero en la captación de recursos económicos de diversas fuentes (tributarias, de ahorro, del extranjero, privadas, etc).

b) En sus programas de crédito individual para adquisición de viviendas, la institución distribuye el capital captado entre los individuos para lo cual asume la forma de fondo de consumo, vende las mercancías viviendas y se transforma en capital productivo para el constructor. La Administración Pública reemplaza, corriendo sus riesgos al capital promotor y/o constructor privado en la tarea de recuperar el capital a través del cobro de amortizaciones de la deuda del beneficiario que puede ser hasta de 30 años.

c) Adquiere tierra en breña (sin urbanizar) y asume su control hasta el instante de la venta de su mercancía vivienda. Suministra el capital productivo necesario para los urbanizadores y constructores de vivienda privados, adquiriendo ante los beneficiarios de los créditos el derecho de apropiarse de ganancias por la administración del fondo de recursos. En la totalidad de los casos, contrata la construcción con empresas privadas, con lo cual se convierte en socio capitalista y otorga la mayoría de las ganancias para su socio.

En todos los casos la Administración Pública actúa como un agente capitalista vinculado al proceso de la vivienda cumpliendo el papel de promotor, pero también otorga ciertos apoyos a la población como lo es el subsidio, consistente en no apropiarse de parte o de todas las ganancias derivadas de su papel en el proceso. De hecho, recurre a la cesión de la parte que le corresponde, sin embargo la tendencia es en el sentido de otorgar menos montos de subsidios y tener mayor rentabilidad, con lo que sus programas se orientan a población con mayores niveles de ingreso que puedan pagar las viviendas

En los casos de instituciones creadas por la Administración Pública que se financian con recursos del exterior (Banco Mundial), se ven dominadas las políticas nacionales a actuar bajo los criterios internacionales, lo que obliga a transmitir a los beneficiarios del crédito tasas de interés cercanas a las del mercado de capitales, con la subsecuente presión en el precio de las viviendas.

1.7 La planeación de la política de vivienda

La política de vivienda implica hablar del complejo conjunto de relaciones que existen en la sociedad (poder ejecutivo, legislativo, judicial, instituciones federales, estatales, municipales, privados, movimientos urbanos, etc) y sobre los diferentes elementos que conforman el proceso de producción habitacional.

Este concepto va más allá de lo que tradicionalmente se suele incluir dentro de los planes y programas de vivienda formulados y/o puestos en marcha por las instituciones gubernamentales: abarca todas las acciones económicas (inversión directa de la Administración Pública en la adquisición de tierra y producción de vivienda, créditos, subsidios, incentivos a la producción, etc), jurídicas (legislación sobre la propiedad de la tierra, venta y alquiler de vivienda, sistemas de ahorro y préstamo), políticas (concertación con los movimientos reivindicativos de suelo y vivienda, defensa judicial), ideológicos (reproducción de valores sobre la vivienda y la propiedad privada), que afectan directamente o indirectamente el proceso de la vivienda en su conjunto, misma que rebasa el marco de funcionamiento de la Administración Pública.

La política de vivienda es una coyuntura histórica dada, determinada por: a) la composición del bloque en el poder b) la fracción hegemónica en él y c) la presión ejercida por las diferentes clases sociales. Lo anterior en el sentido de que para la Administración Pública capitalista, la política de vivienda la identifica sólo a lo siguiente: El crecimiento demográfico, el bajo nivel de ingreso de la población y la falta de recursos financieros.

Sin embargo el centrar su limitación al “crecimiento demográfico”, se tendrá entonces que definir ¿Por qué crece la población? y ¿Por qué la estructura productiva no responde a esas necesidades?. El crecimiento demográfico urbano tiene dos componentes: Crecimiento poblacional y migración campo ciudad, siendo el segundo el más importante para la explicación de las urbes. El incremento de las tasas de crecimiento de la población parece encontrar su causa en el descenso rápido de la mortalidad general, gracias a las campañas de salud y a una disminución paulatina de la natalidad impedida por la persistencia de bajos niveles culturales y sectores conservadores pro la natalidad²⁴ y la reproducción del género humano.

Por su parte el crecimiento por migración encuentra su origen en la descomposición acelerada de las formas precapitalistas de producción generada por el desarrollo capitalista agrario y la expulsión masiva de campesinos del área rural. Con lo cual se deduce que no es el crecimiento demográfico el que determina las precarias condiciones de vida de la población y su vivienda, sino lo contrario, que el tipo de desarrollo capitalista dependiente determina las condiciones de vida de las masas y a través de ellas, un determinado crecimiento urbano.

Con respecto a ¿Por qué el aparato productivo de vivienda no responde a esta demanda creciente?, Se reconoce que el bajo nivel de la población es una causa de que esta necesidad no se atienda, ya que no se puede transformar de una demanda potencial a una demanda real asociada a su solvencia económica. Para la Administración Pública, lo limitado de los ingresos de las grandes masas se explica en términos del lento proceso de desarrollo económico y de la situación de la marginalidad que esperan, su integración a la globalización del desarrollo capitalista²⁵.

Por otra parte, al respecto estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) demuestran que las altas tasas de desarrollo capitalistas que han logrado algunos países, no se han expresado en mejoramiento de la distribución del ingreso, sino que al contrario, han acentuado su carácter desigual y concentrado, con lo que esa acumulación de capital se da gracias a la explotación del trabajo que implica también la generación del ejército industrial de reserva, que se ve privado de ingresos. Por otra parte, esta población no es marginal, ni su integración al desarrollo resuelve el problema, ya que es precisamente, producto de este desarrollo y no un defecto de él. Solamente en condiciones de eliminación del desempleo y el aumento sostenido del salario real podría mejorarse la distribución del ingreso y conducir a transformar la necesidad potencial a demanda real.

24 Pro - Vida nace en 1978 como respuesta a una iniciativa de ley enviada por el Partido Comunista a la Cámara de Diputados para legalizar el aborto en México. Es una Asociación Civil, ligada a la religión católica y a la vida espiritual dedicada a defender la vida desde el momento de la concepción, cumpliendo también funciones de orientador con respecto, al libertinaje sexual, las relaciones sexuales, libertad sexual, la mala conducta sexual y la censura contra los valores de la iglesia. El Comité Nacional Pro Vida publicó el 4 agosto de 2002, una carta abierta al presidente de México Vicente Fox, pidiéndole que impidiera la exhibición de la película blasfema "El crimen del Padre Amaro". A la par, existen diversas organizaciones religiosas y Organismos no Gubernamentales con fines similares, pero en el fondo de las mismas, se pueden vislumbrar que han nacido más con fines políticos que con fines de apoyo a la sociedad.

25 Avendaño Sandoval María del Rocío. 2004. Políticas Públicas en el ámbito habitacional: El caso de México. Tesis Doctoral en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. En el análisis económico, la investigación señala en materia de disponibilidad de territorios “Con respecto a los lotes urbanos requeridos, implicaría aumentar los catastros actuales en una cifra global del orden de los 550 millones de metros cuadrados, lo que requeriría de 1,465 kilómetros cuadrados, es decir la misma superficie del Distrito Federal. Si sumáramos las superficies requeridas en el país, para el servicio exclusivo de áreas habitacionales, necesitaríamos 725 millones de metros cuadrados; y si tomáramos en cuenta un ancho de vía de doce metros se necesitarían 60,000 kilómetros, que significaría 1.5 veces dar la vuelta a la tierra. Pag 171-172. México.

Con respecto al problema financiero que se ocasiona por el precio de la vivienda, la Administración Pública se enfrenta a: a) El precio del terreno sin adecuar, constituido por la concentración monopólica de la propiedad urbana y al título de propiedad que de ella posee, b) El capital invertido por los intermediarios en la venta del terreno, c) El capital invertido en la adecuación del terreno, d) La aparición de rentas diferenciales del suelo ocasionadas por la inversión realizada durante la adecuación del terreno, apropiada por el propietario del suelo, e) La valorización del terreno debido a la inversión estatal en obras generales de vialidad y servicios, f) El capital invertido en la comercialización del terreno y ganancia de esta apropiada por el agente inmobiliario, g) El capital invertido en la construcción de vivienda y la ganancia apropiada por el constructor, h) La valorización del suelo debido a la construcción, es decir rentas diferenciales generadas por la inversión capitalista, i) Los intereses bancarios del capital invertido, apropiados por el capital financiero y j) Los costos de comercialización y publicidad en la venta de la vivienda y ganancias de éste, por lo anterior, el elevado precio de la vivienda está determinado en gran medida por la presencia en él de las ganancias del capital.

En este sentido, la planeación de la política de vivienda que lleva a cabo la Administración Pública esta limitada por una compleja red de relaciones analizadas anteriormente.

Capítulo 2.- Marco de referencia. El contexto internacional y su relación con las instituciones de la Administración Pública, establecidas para el financiamiento para la vivienda

Una vez analizado en el capítulo anterior, el papel que ha asumido la Administración Pública en el contexto de reproducción del sistema económico en que se encuentra inmerso, este capítulo se abocará al análisis del marco de referencia en que se desenvuelve la Administración Pública ante el crecimiento económico y la tendencia de la población a nivel mundial, para enfrentarse al reto de contar con infraestructura y vivienda en las principales ciudades.

2.1 Crecimiento económico y pobreza a nivel mundial

La enorme expansión del sistema capitalista a través de sus cambios tecnológicos y económicos ha permitido al mundo sostener a la vez una población mucho mayor y también unos niveles de vida mucho más altos que nunca en la historia. Las dos características más destacadas del crecimiento económico en la segunda mitad del siglo XX han sido un ritmo sin precedentes y una distribución desigual entre países y regiones. Entre 1950 y 1999 el Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes se multiplicó por ocho²⁶. Durante el mismo período la población mundial creció de 2,500 millones de personas en 1950 a 6,000 millones en 1999. Debido a la aceleración del progreso tecnológico, el crecimiento de la producción se ha mantenido muy por encima del crecimiento demográfico dando lugar a una triplicación del PIB per cápita.

Los beneficios de este crecimiento sin precedentes de la economía mundial han sido desiguales. Los datos agregados ocultan las desigualdades cada vez mayores en los ingresos. Mientras que el PIB per cápita de la cuarta parte más rica de la población mundial se ha sextuplicado a lo largo del siglo, los ingresos per cápita de la cuarta parte más pobre de la población mundial no han llegado a triplicarse. El porcentaje de la población mundial que vive en la pobreza absoluta (con menos de 1 dólar de los EE.UU. por día) es de alrededor del 24% en 1998. Sin embargo, la cantidad de pobres en cifras absolutas no ha cambiado mucho y en 1998 ascendía a 1,200 millones de personas²⁷.

2.2 Tendencia de la población a nivel mundial

Hace un millón de años durante el período paleolítico inferior se calculaba que el mundo tenía 125 mil habitantes, todos ubicados en África, durante el período paleolítico medio, hace trescientos mil años se calculaba ya que el mundo tenía 1 millón de habitantes extendiéndose hasta Euro Asia.

Hace diez mil años poco antes de comenzar el período neolítico existían 5 millones de habitantes que poblaban todo el mundo, luego en tiempos del imperio romano se calculaba que había 150 millones de habitantes, 50 en torno al mediterráneo, 50 en China y el resto disperso por todos los continentes.

La población necesitaba varios siglos para duplicarse, sin embargo en el siglo XVI se calculaba que existían 500 millones de habitantes, después el crecimiento se aceleró y la población comienza a duplicarse cada doscientos años.

El siglo XX fue un siglo de crecimiento demográfico y desarrollo económico sin precedentes, entre 1900 y 1999, la población mundial aumentó de 1.6 a 6.0 millones de personas²⁸, el 80% de ese aumento tuvo lugar después de 1950. El rápido crecimiento demográfico fue ocasionado por notables reducciones de la mortalidad, especialmente en las regiones menos desarrolladas, en las que la esperanza media de vida al nacer aumentó en más de 20 años durante la segunda mitad del siglo.

Como resultado, la población mundial ha aumentado cerca de un 150% desde 1950, con una tasa de crecimiento que alcanzó el 2.04% anual a fines del decenio de 1960. Los incrementos anuales de 86 millones de personas registrados a fines del decenio de 1980 fueron los mayores de la historia, de esta

26 International Monetary Fund. 2000. World Economic Outlook 2000. Washington, D.C. World Bank 2001. USA

27 World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. New York. USA

28 United Nations. 2000. World Population Prospects: The 2000 Revision. ST/ESA/SER.A/2000. USA

manera la población del mundo aumentó en 1,000 millones de personas en sólo 12 años (de 1987 a 1999), el período más corto de la historia para semejante aumento.

Crecimiento de la población 1804 a 1999

Población	Año
1,000 millones	1804
2,000 millones	1927 (123 años después)
3,000 millones	1960 (33 años después)
4,000 millones	1974 (14 años después)
5,000 millones	1987 (13 años después)
6,000 millones	1999 (12 años después)

Fuente: United Nations. 2000. World Population Prospects: The 2000 Revisionión. ST/ESA/SER.A/2000. USA

No obstante, el crecimiento de la población mundial ha estado acompañado de una disminución considerablemente de la fecundidad. Entre 1965 y 2000 la tasa de fecundidad mundial se redujo de 4.9 a 2.7 nacimientos por mujer.

A pesar de la disminución de la tasa de fecundidad a niveles relativamente moderados, continúa aumentando el número de nacimientos, debido al aumento del número de mujeres en edad reproductiva.

En este sentido, se prevé que la población mundial continuará creciendo de acuerdo a la variante de fecundidad media, que supone una fecundidad de 2.1 hijos por mujer, calculado que la población alcanzará 9,000 millones de personas en el 2040.

Asimismo, cabe señalar que no sólo se observan diferencias importantes en el crecimiento previsto de la población de los principales grupos de desarrollo, sino que además las diferencias aumentan en el plano nacional. Actualmente, seis países representan la mitad de la población mundial (51.6%). Estos son por orden decreciente: China, la India, los Estados Unidos de América, Indonesia, el Brasil y la Federación de Rusia. En 2040, es probable que ocho países representen un porcentaje análogo: la India (cuya población se prevé que supere a la de China), China, los Estados Unidos de América, el Pakistán, Indonesia, Nigeria, Bangladesh y el Brasil.

Además, mientras que en el 2000, de un total de 189 países, 23 de ellos representan aproximadamente las tres cuartas partes de la población mundial, para el año 2040 serán 28 países los que alcanzarán ese porcentaje.

Países con una población igual o superior a 50 millones en el año 2000

Población	Población (miles)	Porcentaje
China	1,275,133	21.3%
India	1,008,937	16.8%
Estados Unidos de América	283,230	4.7%
Indonesia	212,092	3.5%
Brasil	170,406	2.8%
Federación de Rusia	145,491	2.4%
Pakistán	141,256	2.4%
Bangladesh	137,439	2.3%
Japón	127,096	2.1%
Nigeria	113,862	1.9%
México	98,872	1.6%
Alemania	82,017	1.4%
Vietnam	78,137	1.3%
Filipinas	75,653	1.3%
Irán (República Islámica de)	70,330	1.2%
Egipto	67,884	1.1%
Turquía	66,668	1.1%
Etiopía	62,908	1.0%
Tailandia	62,806	1.0%
Reino Unido	59,415	1.0%
Francia	59,238	1.0%
Italia	57,530	1.0%
República Democrática del Congo	50,948	0.8%
Subtotal (23 países)	4,507,348	75.1%
Resto del mundo (166 países)	1,492,652	24.9%
Total (189 países) 1 /	6,000,000	100.0%

Fuente: 1_/ United Nations. 2000. World Population Prospects. División de Población. 187 países cuentan cada uno, con una población superior a 140 mil habitantes. USA

Asimismo, el número de migrantes que se han trasladado de un país a otro ha aumentado a más de 125 millones de personas en todo el mundo. Entre el 2000 y el 2040 una importante emigración, propiciará una importante disminución de la población en 39 países. En términos absolutos, se prevé que la Federación de Rusia será el país que experimentará una mayor reducción de su población (41 millones), seguida de Ucrania (20 millones), Japón (18 millones), Italia (15 millones) y Alemania (11 millones).

Dado que las diversas regiones del mundo están en distintas fases de la transición entre índices altos y bajos de mortalidad y fecundidad sus trayectorias de crecimiento son distintas y conducen a cambios significativos en la distribución geográfica de la población. En 1950 el 68% de la población mundial vivía en las regiones menos desarrolladas; actualmente, el 80% vive en ellas. De los 77 millones de personas que se suman anualmente a la población mundial, el 97% vive en las regiones menos desarrolladas.

Con todo, aunque la tasa de crecimiento sigue siendo positiva para las regiones menos desarrolladas hasta el 2040, en las regiones más desarrolladas pasa a ser negativa a partir de 2025. En el conjunto de las regiones menos desarrolladas, sin embargo, la fecundidad se halla aún por encima (3.1 niños por mujer en 1995–2000) y las proyecciones indican que así se mantendrá hasta 2045–2050, período en el que se situará en 2.1 niños por mujer.

No obstante, estos promedios ocultan el considerable grado de heterogeneidad que caracteriza a los niveles de fecundidad de los países en desarrollo. En efecto, en las regiones menos desarrolladas se incluyen países de baja fecundidad como China y una serie de países de elevada fecundidad, como

Afganistán, la República Democrática del Congo, el Níger y el Yemen, cuyas tasas no han mostrado aún una tendencia a la baja. En el caso de este último grupo, los niveles de fecundidad seguirán siendo elevados en los próximos años.

Entre las zonas principales, África cuenta actualmente con la fecundidad más elevada y seguirá registrando altas tasas a lo largo de los próximos años. Entre 2000 y 2040, se prevé un pronunciado descenso en la fecundidad global de África, de 5.3 a 2.4 niños por mujer. En consecuencia, cabe esperar que su población se duplique con creces para pasar de 794 a 2,000 millones entre 2000 y 2040. En el extremo opuesto, Europa tendrá la fecundidad más baja de todas las zonas principales y las previsiones apuntan a 1.3 niños por mujer durante el período de 2000 a 2015.

Con respecto a la esperanza de vida al nacer en las regiones más desarrolladas se estima que era de 75 años en 1995–2000. En las regiones menos desarrolladas, la esperanza de vida era casi 12 años inferior: 63 años. Lo que indica un empeoramiento de la incidencia de la epidemia del VIH/SIDA en forma de un incremento de la morbilidad, una mortalidad y la pérdida de población.

Así, en los cinco próximos años se estima en 15.5 millones el número total de fallecimientos causados por el SIDA en los 45 países más afectados. De estos países, 35 pertenecen al África, cuatro a Asia y seis a América Latina y el Caribe, en los cuales de los 33 millones de adultos portadores del VIH en el mundo en 1999, 29 millones (88%) residían en esos 45 países.

Pese a los devastadores efectos de la epidemia del VIH/SIDA, se espera que a mediados de siglo la población de los países más afectados sea superior a la actual. En el caso de los nueve países africanos más afectados por la epidemia, se espera que la población pase de 115 millones en 2000 a 196 millones en 2040. Incluso en Botswana, Swazilandia y Zimbabwe, que son países con alta incidencia del VIH, la población crecerá considerablemente en ese período.

2.3 Urbanización y ciudades más pobladas a nivel mundial

Otra tendencia demográfica vital y pertinente es la urbanización, mientras que en 1950 el 30% de la población mundial vivía en ciudades, en el 2000 esa proporción había aumentado al 47%. La urbanización se produce como resultado de una incesante migración rural-urbana, así como mediante la transformación gradual de las zonas rurales en centros urbanos.

En la actualidad, la población urbana mundial aumenta 2.5 veces más rápidamente que la población rural y las proyecciones para el año 2025 indican que más de las dos terceras partes de todos los seres humanos seremos habitantes de zonas urbanas.

La población de las ciudades del mundo aumenta en 1 millón de personas cada semana, al mismo tiempo, las tasas de pobreza en las zonas urbanas llegan a ser de hasta un 60%. Llama la atención que en muchos de los casos la mayor parte de la pobreza se localiza en las ciudades, más que en el campo. Esto lleva a reflexionar sobre el tema de las ciudades pues estos espacios serán donde, seguramente, se presentarán los mayores retos y las presiones más significativas para proveer de servicios básicos y de vivienda a grandes conglomerados de población.

En términos económicos, las ciudades representan del 50 al 80% del producto nacional bruto en la mayor parte de los países en desarrollo, en ese sentido, los pobres de las zonas urbanas están de tres a diez veces mejor económicamente que los pobres rurales. Sin embargo, a pesar del aumento de las inversiones, más de una tercera parte de la población urbana ocupa viviendas deficientes y el 40% de los habitantes de las zonas urbanas carecen de acceso al agua potable o a condiciones adecuadas de saneamiento. En todo el mundo, después de los alimentos, el rubro de la vivienda es el más importante en el presupuesto mensual de una familia pobre y representa aproximadamente al 33% de éste; en África y América Latina, esta proporción se sitúa entre 45% y 50%.

Los países subdesarrollados están actualmente experimentando una urbanización análoga a la que los países desarrollados experimentaron en el pasado, con poblaciones urbanas que se duplican y triplican en uno o dos decenios. La diferencia está en que los habitantes urbanos del mundo en desarrollo tienen

un ingreso anual de 200 dólares por persona, en comparación con más de 20,000 dólares en los Estados Unidos.

Asimismo, la falta de vivienda adecuada es uno de los problemas más angustiantes a que se enfrenta la humanidad. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos calculó en 1995 que más de 1,000 millones de personas en todo el mundo ocupaban viviendas que no reunían las debidas condiciones y que la población de personas sin hogar en todo el mundo superaba los 100 millones.

La precariedad de las condiciones de alojamiento urbano constituye un problema mundial, pero esas condiciones son peores en los países en desarrollo. El Programa Hábitat²⁹ en 1995, señalaba que 600 millones de personas vivían en hogares que eran una amenaza para la vida y la salud en Asia, África y América Latina. La amenaza de que hubiese una masa de personas sin hogar era mayor en esas regiones porque era allí donde la población crecía a un ritmo más rápido.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud ha hecho hincapié en que la vivienda es el factor ambiental único más importante asociado a la enfermedad y la esperanza de vida. En muchas naciones de todo el mundo, la falta de vivienda adecuada se ha vinculado a epidemias, delincuencia y malestar social.

Una vivienda inferior, con un abastecimiento de agua que no reúne las condiciones para el consumo y un saneamiento deficiente en ciudades densamente pobladas son la causa de que cada año se produzcan 10 millones de muertes en todo el mundo y constituyen un factor importante de riesgos ecológicos que se pueden prevenir y que causan un 25% de todas las muertes prematuras registradas en todo el mundo. Solamente las enfermedades propagadas por el agua causan 4 millones de muertes de niños anualmente.

Igualmente, las enfermedades causadas por condiciones precarias de alojamiento y la falta de un saneamiento adecuado son mucho más costosas que la prevención de las mismas. Por no enfrentarse con estas condiciones, la Administración Pública se veía obligada finalmente a encarar grandes gastos sanitarios para sus poblaciones.

Con respecto a las diez ciudades más grandes del mundo para el año 2015, éstas se ubican en Asia, América Latina y África. Nueve de ellas estarán en países en desarrollo: Bombay, India (27.4 millones); Lagos, Nigeria (24.4 millones); Shanghai, China (23.4 millones); Yakarta, Indonesia (21.2 millones); Sao Paulo, Brasil (20.8 millones); Karachi, Pakistán (20.6 millones); Beijing, China (19.4 millones); Dhaka, Bangladesh (19 millones) y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), México (18.8 millones).

La única ciudad de un país en desarrollo que estará entre las diez más grandes es Tokio, Japón (28.7 millones). Según el informe de Hábitat, en general, el 80% de los residentes urbanos en todo el mundo vivirán en países en desarrollo para el año 2025.

Las mayores aglomeraciones urbanas en el año 1995 (En millones)			
Ciudad	Población	Ciudad	Población
	1995		2015
Tokio; Japón	26.8	Tokio, Japón	28.7
Sao Paulo, Brasil	16.4	Bombay, India	27.4
Nueva Cork, E.U	16.3	Lagos, Nigeria	24.4
Zona Metropolitana de la Cd de México	15.6	Shanghai, China	23.4
Bombay, India	15.1	Yakarta, Indonesia	21.2
Shanghai, China	15.1	Sao Paulo, Brasil	20.8
Los Ángeles, E.U.	12.4	Karachi, Pakistan	20.6
Beijing, China	12.4	Beijing, China	19.4
Calcuta, India	11.7	Dhaka, Bangladesh	19.0
Seúl, Corea	11.6	Zona Metropolitana de la Cd de México	18.8

Fuente: 1_/ Naciones Unidas, Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 1995. USA

29 Naciones Unidas. Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 1995. USA

Entre las ciudades con problemas de vivienda más graves figura Addis Abeba, Etiopía, donde el 79% de la población carece de hogar o vive en alojamientos de calidad inferior; en Yakarta, Indonesia, el 54% de la población se ve afectada y en Bogotá, Colombia, el 50% padece tal situación.

Con una mayor urbanización las megaciudades han aumentado considerablemente en número y en tamaño, en este sentido atender las necesidades de los millones de personas más que se esperan en los próximos decenios y ordenar los asentamientos humanos de manera que sean sostenibles será una tarea enorme para la Administración Pública.

Particularmente en los países en desarrollo, el rápido proceso de urbanización y el crecimiento de pueblos, ciudades y megalópolis, donde tienden a concentrarse los recursos públicos y privados, plantean nuevas dificultades, por lo que será preciso hacer frente a las causas fundamentales de estos fenómenos, incluida la migración del campo a la ciudad.

2.4 Política de población y vivienda a nivel mundial

El análisis de la interrelación entre la población y el desarrollo económico es muy anterior a los escritos de Thomas Malthus³⁰ de fines del siglo XVIII. Desde la antigüedad, los hombres de Estado y los filósofos³¹ han opinado sobre asuntos tales como el nivel óptimo de la población y los inconvenientes del crecimiento demográfico excesivo.

Sin embargo, no todos los teóricos dan al crecimiento demográfico una connotación negativa. En particular, en el pensamiento mercantilista europeo de los siglos XVII y XVIII se reconocían los aspectos positivos de una población grande y creciente y se favorecían las políticas que alentaban el matrimonio y las familias numerosas. En la actualidad, los miembros de la escuela de Julian Simon³² también hacen hincapié en los aspectos positivos de una población grande y creciente.

En fechas recientes, en el decenio de los setentas, se tomó mayor conciencia de que el crecimiento de la población mundial había alcanzado niveles jamás vistos antes, situación que en muchos estudios y debates se trató con profunda preocupación. En el informe del Secretario General de las Naciones Unidas³³, se citaba el crecimiento explosivo de las poblaciones humanas como el primer presagio de una crisis de proporciones mundiales en la relación entre el hombre y su medio. Dicho informe fue un paso decisivo en la convocación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se celebró en Estocolmo en junio de 1972.

Los resultados de ese foro, sentaron las bases para las actividades del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones de población y ambientales. La Conferencia de Estocolmo no adoptó una posición sobre los efectos mundiales del crecimiento de la población, pero reconoció que en determinadas esferas el crecimiento demográfico podría malograr los esfuerzos en pro del desarrollo, si bien en otras una densidad de población demasiado baja impedía lograr la eficiencia económica.

La primera conferencia mundial intergubernamental sobre población se celebró en Bucarest en 1974. En la reunión se instaba a los países desarrollados a que adoptaran políticas apropiadas en materia de

30 Malthus Thomas Robert, 2001 Reimpresión. Ensayo sobre la población. Edit Fce. México. Malthus expresó su tesis en los siguientes términos "afirmo que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos sólo aumentan en progresión aritmética. Basta con poseer las más elementales nociones de números para poder apreciar la inmensa diferencia a favor de la primera de estas dos fuerzas".

31 La corriente de pensamiento económico más antigua que se conoce, es la escuela de Aristóteles, en la que su contribución al campo de la economía no constituye un sistema coherente de pensamiento, sino que se encuentra en diferentes textos. La mayoría de sus ideas se localizan en "Política", el primer tratado de ciencia política, algunas ideas en la Ética, Tópicos y en la Retórica. Fue defensor de la propiedad privada, en la que escribió "la propiedad privada es más altamente productiva que la propiedad comunitaria y proporciona más progreso. Los bienes que son propiedad de un gran número de personas reciben muy poco cuidado".

32 Simon, Julian. 1990. Population Matters: People Resources, Environment and Immigration. New Jersey: USA

33 Naciones Unidas. 1969. Los problemas del medio humano. USA

población, consumo e inversión, teniendo presente la necesidad de lograr mejoras fundamentales en la equidad internacional.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat), celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976, la comunidad mundial aprobó un programa para el desarrollo de los asentamientos humanos. Desde entonces, se intento crear las condiciones para producir cambios en las circunstancias demográficas y habitacionales.

Esos cambios llevaron a muchos gobiernos a adoptar y promover políticas que propiciaran la acción individual, familiar, comunitaria y del sector privado encaminada a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos. Así, los países tuvieron algún tipo de obligación en el sector de la vivienda, como lo demuestran la creación de ministerios de la vivienda u organismos análogos, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las políticas, programas y proyectos diseñados al respecto.

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 (Habitat II), celebrada en el Cairo Egipto, los representantes de los gobiernos estudiaron la forma de promover en el plano local el logro de los dos principales objetivos: "Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización".

La estrategia del Plan de Acción Mundial se basaba en la capacidad, la transparencia y la participación. Con arreglo a esa estrategia, la labor de los gobiernos planteaba el establecimiento de marcos legislativos, institucionales y financieros, en las cuales el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios podrían contribuir al logro de una vivienda y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos consiguiendo que la población participará en sus comunidades con la administración a todos los niveles.

Con relación al primer objetivo "Vivienda adecuada para todos", se reconocía que gran parte de la población mundial carecía de vivienda y de servicios de saneamiento, particularmente en los países en desarrollo siendo necesario trabajar fundamental con medidas urgentes en favor de mas de 1,000 millones de personas que vivían en condiciones de pobreza absoluta y ante los grupos vulnerables y desfavorecidos que se mencionan en el Programa de Habitat II.

Se señalaba que las viviendas deficientes y la falta de vivienda reducían considerablemente la calidad de vida de los pobres de las zonas urbanas y rurales y ponían en peligro las condiciones de salud y la seguridad. Asimismo, el rápido aumento del número de refugiados y personas desplazadas agravaba la crisis de la vivienda, por lo que era necesario lograr que todas las personas dispusieran de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo, aplicando criterios que favorecieran el desarrollo y el mejoramiento de la vivienda y los servicios.

El objetivo de "vivienda adecuada para todos" señalaba que ésta vivienda significaba algo mas que techo bajo el que guarecerse, significaba también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, tenencia propia, estabilidad y durabilidad estructural, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluyera servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud; y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. En el Programa de Hábitat, los Estados reafirmaron su determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada y reconocieron que los gobiernos tenían la obligación de lograr que la población consiguiera vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los barrios.

Por su parte, el objetivo "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización", estaba encaminado hacia: a) Hacer hincapié en las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales locales y las organizaciones de base comunitaria; b) Fomentar la capacidad de los agentes políticos: funcionarios designados por elección y otros líderes a nivel local, además del personal administrativo y profesional; c) Plantear cada vez más en forma multisectorial, en los que se combinará el entorno de vida con la problemática de la reducción de la pobreza; d) Mayor orientación hacia la perspectiva de género; e) Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción; f) Transición de la formación individual al fomento de la capacidad, incluido el desarrollo de

los recursos humanos, el fortalecimiento de las instituciones y los marcos reglamentarios y jurídicos de apoyo; g) Importancia creciente de las asociaciones nacionales de autoridades locales y sus redes mundiales, así como del apoyo a los gobiernos locales en materia de formación de desarrollo de instituciones; h) Número creciente de programas y otras iniciativas regionales destinados a reforzar las instituciones de formación nacionales y locales: aumento de la capacidad de fomentar la capacidad; así como i) Uso cada vez mayor de las nuevas tecnologías, en particular las relacionadas con la de Internet.

En el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Asamblea General para realizar una evaluación general de la ejecución del Programa de Hábitat, que se celebró en Nairobi, África en mayo de 2000, se esbozaron los elementos de un sistema de entidades de coordinación de tareas propuesto para el Programa de Hábitat.

En la nueva reunión del Programa de Hábitat se analizaron los dos objetivos propuestos originalmente y se determinó que las actividades que debían llevar a cabo los países, la comunidad internacional y los sectores asociados de la sociedad civil eran: a) el fomento de la capacidad y desarrollo institucional y b) la cooperación y la coordinación internacionales.

En el plano mundial, la responsabilidad primordial de la ejecución y el seguimiento del Programa de Hábitat incumbe a los Estados Miembros, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y, en particular, a la Comisión de Asentamientos Humanos. Concretamente, la Comisión tiene la responsabilidad de promover, examinar, supervisar y evaluar los progresos logrados para cumplir los objetivos de vivienda adecuada para todos y de desarrollo urbano sostenible en todos los países.

Para ello, para realizar una evaluación general de la ejecución del Programa de Hábitat³⁴, el examen debería realizarse con base en seis temas:

I Vivienda adecuada

Garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; el derecho a una vivienda digna; la igualdad de acceso a la tierra; promover la igualdad de acceso al crédito y; promover el acceso a los servicios básicos.

II Desarrollo social y erradicación de la pobreza

Garantizar la igualdad de oportunidades para llevar una vida sana y segura; promover la integración social y prestar apoyo a los grupos desfavorecidos y; promover la igualdad entre el hombre y la mujer en el desarrollo de los asentamientos humanos

III Ordenación del medio ambiente

Promover unas estructuras de asentamientos más equilibradas desde el punto de vista geográfico; hacer frente a la oferta y la demanda de agua; reducir la contaminación urbana; prevenir los desastres y reconstruir los asentamientos; promover unos sistemas de transporte eficaces y de respeto del medio ambiente y; apoyar mecanismos para preparar y ejecutar planes ambientales locales

IV Desarrollo económico

Reforzar las pequeñas empresas y las microempresas, en particular las creadas por mujeres y; fomentar los mecanismos de colaboración entre los sectores público y privado, estimulando las oportunidades de empleo productivo

34 Naciones Unidas. 2000. Asamblea General para realizar una evaluación general de la ejecución del Programa de Hábitat, que se celebró en Nairobi, África del 8 al 12 de mayo de 2000. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994. USA

V Gestión pública

Promover la descentralización y reforzar a las autoridades locales; alentar y respaldar la participación y el compromiso cívico y; garantizar la gestión pública transparente, responsable y eficiente de las ciudades, los centros urbanos, así como las zonas metropolitanas

VI Cooperación internacional

Potenciar la cooperación y las asociaciones en el plano internacional.

2.5 Derecho a la vivienda a nivel internacional

La necesidad de una vivienda adecuada se describe en varios instrumentos internacionales de derechos humanos:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948, afirma en el párrafo 1 del artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda ..." ³⁵.
- Quizá la base jurídica internacional más firme del derecho a la vivienda se encuentre en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que al 1º de diciembre de 1995 habían ratificado más de 133 países. Ese documento es un instrumento legal obligatorio que exige a los Estados que lo ratifican hacerse responsables jurídicamente ante sus ciudadanos, los otros Estados signatarios del documento y la comunidad internacional en conjunto. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vigila la aplicación de ese Pacto examinando informes de los Estados, evalúa los esfuerzos del gobierno por dar acceso a una vivienda adecuada y formula recomendaciones para la acción futura. El párrafo 1 del artículo 11,1 del Pacto afirma lo siguiente: "Los Estados presentes en el Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Con arreglo al artículo 2, "los Estados ... se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." ³⁶.
- Uno de los textos de derechos humanos de las Naciones Unidas que más países han ratificado, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, incluye en el artículo 5, la obligación de los Estados a "garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos... económicos, sociales y culturales, en particular.. el derecho a la vivienda..." ³⁷. Al 1º de diciembre de 1995, 145 países habían ratificado la Convención.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada en 1979, destaca las necesidades de las mujeres de las zonas rurales en materia de vivienda. En el párrafo 2 del artículo 14 se afirma que "los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular asegurarán el derecho... a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en la esfera de la vivienda..." ³⁸. Al 1º de diciembre de 1995, 147 países habían ratificado la Convención.

35 Naciones Unidas. 2004. Declaración Universal de Derechos Humanos. Pag 5. USA

36 Naciones Unidas. 2004. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Pag 1. USA

37 Naciones Unidas. 2004. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Pag 1. USA

38 Naciones Unidas. 2004. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Pag 4. USA

- Las necesidades particulares de los niños se abordan en la Convención sobre los Derechos del Niño, que se adoptó en 1989. El artículo 27 dispone el derecho de los niños a condiciones de vida adecuadas, y de acuerdo con él: "los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a... la vivienda"³⁹. Al 1° de diciembre de 1995, la Convención había sido ratificada por 185 países.
- Por último, en el artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se afirma que "los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso de recursos básicos, la educación... la vivienda..."⁴⁰.

Aunque se reconoce la importancia de una vivienda adecuada para todos como objetivo importante que hay que conseguir, algunos países aducen que sería contraproducente reconocer universalmente como derecho humano la necesidad de una vivienda adecuada, pues con ello se asignaría una carga demasiado grande a los recursos de los Estados, exponiéndolos a las decisiones de terceras partes y posiblemente a sanciones, si se los considerase culpables de no respetar ese derecho. La vivienda adecuada se propone como meta alternativa y explícita para la comunidad internacional.

Esos países creen que es mejor invertir las energías internacionales en defender "otros" derechos que ya están claramente establecidos y por lo menos reconocer; que no se ha establecido claramente que el derecho a la vivienda tenga rango jurídico internacional y que el plan mundial de acción propuesto para la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) no era el mecanismo apropiado para hacerlo.

En la reunión de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, celebrada en mayo de 1995 en Nairobi, tuvieron lugar intensas deliberaciones sobre este aspecto. El jefe de la delegación de los Estados Unidos ante la conferencia, David Hales, insistió en que aunque no había desacuerdos de fondo respecto del objetivo de proporcionar vivienda adecuada a todos, preocupaba a los Estados Unidos las repercusiones jurídicas internacionales que tendrían el reconocimiento explícito del derecho a la vivienda.

"Se trata de una cuestión jurídica y técnica, muy sencilla, que guarda relación con el uso de las palabras", dijo. "En los Estados Unidos tenemos derechos legalmente establecidos. Si a escala internacional acordamos que existe el derecho a la vivienda, ello implica que podría recurrirse a una tercera parte para decidir e intervenir en caso de violación de ese derecho. Ello podría implicar también sanciones contra un país que no esté respetando ese derecho. No deben confundirse los derechos claramente establecidos con necesidades, aspiraciones y objetivos"⁴¹.

39 Naciones Unidas. 2004. Convención sobre los Derechos del Niño. Pag 5. USA

40 Naciones Unidas. 2004. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Pag 2. USA

41 Ob. Cit. Naciones Unidas. 1995. Asamblea General para realizar una evaluación general de la ejecución del Programa de Hábitat. Nairobi, África del 8 al 12 de mayo de 2000. USA

Capítulo 3.- La gestión de la Administración Pública Federal en México en materia de financiamiento a la vivienda

3.1 La Administración Pública Federal y el financiamiento a la vivienda

Los antecedentes de la intervención de la gestión de la administración pública para dotar de vivienda a la población, se remontan a la época de la revolución mexicana, fecha en la que Gobierno empezó a recibir presiones de sindicatos de obreros y empleados para que se les apoyara en la construcción de las mismas. Sin embargo correspondió al Gobierno de Plutarco Elías Calles la creación en 1926 de la primera institución abocada para tal fin, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, que posteriormente se convirtió en el Fovissste⁴².

Años más tarde, en 1963 se creaba el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda (Fovi), que incorporó los recursos del ahorro nacional captado por la banca hacia los programas habitacionales de interés social.

Durante la década de los setenta y ochenta, la política gubernamental en materia habitacional se instrumentó a través de un esquema de Estado benefactor que construía, poseía y adjudicaba vivienda a los sectores laborales. Este modelo, propenso a las presiones de tipo gremial, dio origen a las estructuras financieras de cobertura nacional para la atención a la vivienda, entre las que destacan los programas de desarrollo urbano vivienda del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras), del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), del Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Fovimi-Issfam), del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) principalmente.

En la actualidad, todas las Instituciones relacionadas con el financiamiento a la vivienda en las que interviene la Administración Pública Federal, delimitan sus propósitos con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de acuerdo con los programas sectoriales y regionales, así como de los planes estatales y municipales, rigiéndose en los aspectos financieros y de normas presupuestarias, por las directrices emanadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para efectos de normatividad de la política habitacional, estas se rigieron hasta el año 2002 por los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; mientras que por su naturaleza jurídica responden de sus actos, normas y ejecución de sus programas, a sus Consejos de Administración, cabe mencionar que hasta mediados del 2002 la Sedesol participó en los Consejos de Administración de todas las entidades mencionadas, menos en el Issfam.

En ese sentido, la Sedesol delegó hasta el año 2002 en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda al organismo rector y normativo, el cual tuvo como uno de sus propósitos, que las entidades dedicadas al financiamiento habitacional tuviesen condiciones financieras de operación homogéneas. A partir de ese año y hasta la fecha, esas funciones pasaron a un nuevo organismo independiente denominado Comisión Nacional de Fomento a la vivienda (Conavi).

No obstante en cada institución, dedicada al financiamiento habitacional varían sus reglas de operación y en diversos casos (sobre todo en el Issfam, Institutos Estatales de Vivienda y los Consejos de Administración de las viviendas construidas para trabajadores sindicalizados de Pemex y de la Cfe), la información que manejan es reservada, desconociéndose en forma pormenorizada, la forma de operar.

La forma de operar un programa de vivienda sin excepción recorre los siguientes pasos:

⁴² Al respecto cabe señalar que el Decreto de creación data del 12 de agosto de 1925, y tuvo una duración de 21 años. Sin embargo, su funcionamiento no es bien conocida ni la fuente de sus fondos. Este organismo fue reemplazado en 1947 por el ISSSTE, el cual continuó su acción habitacional, hasta que se convirtió en el Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE).

1. Creación de una institución o programa específico, abocado para realizar una acción delimitada (vivienda terminada, mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva, etc)
2. Dotar a la institución o programa de recursos financieros, en las que interviene una institución financiera (Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Banco de México).
3. Especificar el régimen en que se instrumentará el programa, el cual puede ser por:
 - a. Administración directa (recursos que corresponden a una sola institución).
 - b. Administración indirecta (recursos que corresponden a una sola institución y se aplican a través de un organismo descentralizado).
 - c. Administración bipartita (recursos que corresponden a dos vías de ingreso y se aplican en forma compartida).
 - d. Administración tripartita (recursos que corresponden a tres vías de ingreso y se aplican en forma compartida).

Por otra parte, cada organismo de vivienda destina sus recursos de inversión a los diferentes tipos de créditos o acciones de vivienda que realizan, identificándose 2 grandes líneas: a) Programa vivienda terminada (nueva o usada) y b) Programa de Mejoramiento de Vivienda (nueva o usada), en la cual ambas líneas, consideran los créditos ejercidos para viviendas cuya ejecución se realiza a través de un proceso continuo y único bajo la gestión de agentes públicos y/o privados.

Para la vivienda terminada, este tipo de crédito generalmente se otorga en conjuntos habitacionales que incluyen el desarrollo de la urbanización. En el caso del mejoramiento, la ampliación y rehabilitación, considera el ejercicio de crédito para rehabilitación de pisos, paredes, techos y estructura en general. Asimismo, incluye también, la ampliación de la vivienda, mediante la construcción de uno o más cuartos, así como la introducción y/o mejoramiento de instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas.

A efecto de analizar en el tiempo, la gestión de la administración que cada organismo de vivienda ha realizado, se examinarán las particularidades, diferencias o similitudes de cada organismo, de acuerdo a la información disponible.

Con el objeto de homogenizar, la evaluación de cada institución se explorarán cuatro dimensiones: 1.- Antecedentes, 2.- Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada, 3.- Fuentes de los recursos y 4.- Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003.

3.2 La Gestión de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con administración directa

3.2.1 Antecedentes

Los orígenes de la planeación habitacional llevados a cabo por la actual Administración Pública Federal a nivel central, se remontan a los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat), celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976, en la cual se buscaba que en principio los países participantes en la convención delinearán su marco jurídico. En ese sentido la comunidad mundial aprobó un programa para el desarrollo de los asentamientos humanos, intentando crear las condiciones para producir cambios en las circunstancias demográficas y habitacionales.

Para ello, en ese año se reformó la Constitución General de la República Mexicana para dar cabida a los planteamientos internacionales en la materia, así en el artículo 27 se dictaminó las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y en los artículos 73 y 115 se señaló la necesidad de que concurrieran el Gobierno Federal, el gobierno estatal y municipal para expedir leyes locales de asentamientos humanos.

Cabe señalar que, el 26 de mayo de 1976 se dio a conocer la Ley General de Asentamientos Humanos y en el primer año de gobierno de la administración 1976-1982 del Lic. José López Portillo, tomando la estructura de la Secretaría de Obras Públicas (Sop) de la anterior administración, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop).

En 1978 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Pndu) cuyo objetivo fue establecer la política general para los asentamientos humanos. En 1979 la Sahop elaboró el primer Programa Nacional de Vivienda 1980-1982, en el que se propuso atender los problemas de habitación sobre la base de tres líneas de acción principales: vivienda terminada, vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda.

Los planteamientos se realizaron considerando que las distintas dependencias encargadas del fomento a la vivienda que para esa fecha habían sido creadas con anterioridad (Banobras, Fonhapo, Fovimi, Fovissste, Infonavit y Fovi) realizaran su trabajo en forma coordinada y armónica bajo la normatividad de la Sahop. Posteriormente la administración pública federal elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, por lo que fue necesario realizar la actualización del Pndu.

Con el cambio de autoridades federales de la administración 1982-1988 del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, desaparece la Sahop y se decretó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con funciones similares a su antecesor Sahop.

De esta manera, el gobierno adoptó varias medidas destinadas a favorecer la operación de los organismos encargados de instrumentar la política de vivienda. La primera medida consistió en la creación, a finales de 1982, de la Subsecretaría de Vivienda en la Sedue, con el objeto de lograr la coordinación en las acciones de los diferentes organismos involucrados en materia de vivienda, especificando qué organismo de vivienda atendería a cada uno de los segmentos solicitantes de habitación.

En 1983, se confiere en el artículo 4º Constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Asimismo, se da a conocer la Ley de Planeación, la Ley Federal de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (Pnd). El Plan en materia de desarrollo urbano, estableció entre sus principales objetivos racionalizar la distribución geográfica de las actividades económicas, promover un desarrollo urbano integral y equilibrado; propiciar un desarrollo favorable de los centros urbanos que constituían el sistema urbano nacional, atendiendo las necesidades de suelo, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, definiéndose como línea fundamental de acción el impulso a las ciudades medias. Posteriormente se presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.

Otro aspecto a atender fue la necesidad de incorporar suelo apto para vivienda, ya que la insuficiencia de reservas y los altos precios del suelo limitaban el desarrollo de los programas habitacionales en todo el territorio nacional.

En México el tipo de tenencia de tierra denominado ejido, tenía la singularidad de que sólo se podía usufructuar, pero no vender ni ser utilizada para otro fin. En tal sentido, las reformas al Artículo 27 Constitucional en el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) abrieron la posibilidad de obtener terrenos ejidales para urbanizarlos y convertirlos en desarrollos habitacionales; garantizando a ejidatarios y comuneros que la incorporación de sus terrenos a estos proyectos se efectuara a precios de mercado.

En la administración del Lic. Salinas de Gortari, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 diseñado para instrumentar el ordenamiento territorial y distribución de la población como principales objetivos y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social que se abocó a atender las acciones en materia de política general de distribución de la población, de impulso de la desconcentración en materia de desarrollo urbano y de fomento a la producción de vivienda. En este periodo se crea el Programa de 100 ciudades en que se identifican las principales localidades a las que el gobierno federal canalizaría sus inversiones.

El Programa 100 ciudades tenía como objetivo principal garantizar el desarrollo urbano ordenado, en un conjunto de 116 ciudades seleccionadas de entre los 31 estados y el Distrito Federal que conforman el país, las cuales contaban con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, teniendo importante influencia en sus entornos regionales.

El programa contempló un conjunto de acciones coordinadas que se sintetizaron en: regulación del uso del suelo y administración urbana; incorporación de suelo con vocación para vivienda; viabilidad y transporte; aspectos ambientales; así como la reactivación económica y social de los centros de las ciudades.

No obstante, es importante mencionar que la Sedue, independientemente de normar la política de vivienda tuvo a su cargo durante el periodo 1982 y hasta 1994 las instituciones: Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (Fidaca), Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Fidelac), así como la actividades del Programa Emergente de Reconstrucción Habitacional y el Programa Nacional de Solidaridad. Luego de un largo periodo sin recursos para la vivienda, en 1998 dio inicio al Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh).

- **Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (Fidaca)**

Desde 1982 y hasta el año de 1992 la Sedue si bien no tuvo en forma directa la administración del Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (Fidaca), al ser cabeza de sector llevó a cabo la política de asentamientos humanos de esta institución.

En el caso del Fideicomiso Acapulco, hacía finales de la década de los sesenta la demanda por vivienda de grupos de menores ingresos y las características que conformaron el estilo de relación que estos grupos, no constituyeron factores decisivos en la elaboración de una política habitacional explícita destinada a estos sectores.

La relación entre los pobres de la ciudad y el gobierno se dio sobre la base de demandas específicas, mediadas generalmente por un líder local al que con frecuencia se le identificó como "cacique urbano". Un ejemplo de este tipo de liderazgo es el del "Rey Lopitos" en la colonia De la Laja en Acapulco, Guerrero, quien actuando como señor feudal favorecía a su cortejo, actuando sin pedir opinión a nadie.

El cacique urbano fue en muchos casos el comisario ejidal que favoreció y toleró las invasiones ilegales, o se dedicó a vender lotes de fraccionamientos clandestinos o "permisos" para ocupar terrenos. Por lo general, este tipo de líder consolidó su prestigio y su poder al gestionar exitosamente ante el gobierno la incorporación de servicios urbanos básicos y la regularización de la tenencia del terreno.

Para esto usó sus contactos en el gobierno y su influencia personal, asegurando a cambio la lealtad de sus representados al sistema político. Su papel de intermediación administrativa se fusionó con el de intermediación política, ya que garantizó el apoyo y la incorporación de los colonos a las organizaciones de masas del PRI (principalmente la Confederación Nacional de Organizaciones Populares-Cnop).

Debido a que las manifestaciones políticas de estos grupos se "resolvían" no fue necesario instrumentar una política habitacional relevante, desde el punto de vista de la movilización de recursos, que estuviera destinada a estos sectores.

En esta época fue muy usual las invasiones cada vez más frecuentes a predios irregulares totalmente carentes de servicios. En ocasiones este fenómeno fue el resultado de un proceso espontáneo y gradual de colonización, y en otras, de la aparición de un nuevo asentamiento fomentado por "acarreo" de personas del campo a la ciudad.

Este tipo de fenómenos permitieron, por un lado, el fortalecimiento del caciquismo urbano, y por el otro, en contraste, el surgimiento de un tipo distinto de liderazgo emanado de la presencia de líderes estudiantiles en el escenario urbano, que dio origen a un movimiento político independiente de los organismos de control de masas del PRI.

- **Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Fidelac)**

Al igual que el Fidaca, desde 1982 y hasta el año de 1993, la Sedue tampoco tuvo en forma directa la administración del Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Fidelac).

Este organismo estaba sectorizado en el ámbito asentamientos humanos encontrándose ubicado en el Estado de Michoacán, en el delta del Río Balsas. Su crecimiento permitió que en 1931 el General Lázaro Cárdenas del Río la promoviera a la categoría de pueblo, adquiriendo el nombre de Melchor Ocampo.

El signo de cambio en la localidad se dio con la construcción de la presa José María Morelos (“La Villita”), inaugurada en 1968 localizada a pocos kilómetros de la cabecera municipal, el cual fue también el factor principal para que la población se triplicara, pasando de menos de 8 mil habitantes en 1960, a más de 24 mil, diez años después.

En esa época, por iniciativa del gobierno federal, se puso en marcha los grandes proyectos de desarrollo que el General Cárdenas había visualizado para la costa michoacana. Posteriormente, durante los sexenios presidenciales de Luis Echeverría y de José López Portillo se adoptó la teoría de los polos de desarrollo surgida en Francia.

Echeverría puso en marcha los programas de parques industriales, mientras que López Portillo se inclinaba por la experiencia francesa de “desconcentrar–concentrando”, vislumbrando la posibilidad de explotar en la zona los yacimientos ferríferos de Las Truchas, generar energía eléctrica, fomentar la agricultura, etc.

A este gran proyecto le siguió, a principios de la década de los setenta, la construcción del complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, mejor conocido como Sicartsa⁴³.

En la década de los setenta sucedieron grandes cambios en la zona; el entonces municipio de Melchor Ocampo cambió su nombre por el de Ciudad Lázaro Cárdenas (1972); para solventar las necesidades de la población que llegó a trabajar a la zona, por la construcción de la siderúrgica, se creó el Fideicomiso para el Desarrollo de Lázaro Cárdenas (Fidelac), recibiendo en patrimonio 695 hectáreas que fueron expropiadas al Ejido Melchor Ocampo para el desarrollo urbano.

La construcción de una de las siderúrgicas más grandes de Latinoamérica originó una migración importante a la nueva ciudad: la cual pasó como se señaló anteriormente, de 8 mil habitantes en la década de los sesenta a 24 mil en la de los setenta, y en 1980 había en esta región unos 80 mil ciudadanos.

En la década de 1980 el modelo de desarrollo sexenal incluyó al municipio en el Programa de Puertos Industriales, periodo en que se establecen en la zona diversas industrias pesadas: la Nikkon Kobe Steel (NKS), Productora Mexicana de Tubería (Pmt), Fertimex (hoy Fertinal), y la paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex), entre otras⁴⁴.

El anterior desarrollo, implicó para Fidelac la urbanización del predio ejidal mencionado anteriormente, la edificación de diversos tipos de edificaciones, así como tramitación de créditos individuales para la población de Ciudad Lázaro Cárdenas. En el año 2004 habitan más de 170 mil personas en el municipio.

- **Programa Emergente de Reconstrucción Habitacional**

⁴³ Zapata, F. 1978. La formación de un sistema de relaciones sociales. Las Truchas, Acero y Sociedad. Edit. Colegio de México. México

⁴⁴ Minello, N. 1982. Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas. Historia de una empresa.

Este apartado se explica más ampliamente cuando se detalla en “La Gestión de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con administración indirecta a través del organismo descentralizado Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), específicamente el apartado de “La participación de Fonhapo, el Departamento del Distrito Federal y Sedue en los sismos de 1985” .

El Programa Emergente Reconstrucción Habitacional, coordinó las acciones de los diferentes organismos involucrados en política habitacional con objeto de ofrecer créditos blandos para reconstrucción o para adquisición de casas a los damnificados derechohabientes.

En septiembre de 1988, tres años después de los sismos, el subsecretario de la vivienda de la Sedue se comprometió a otorgar viviendas a las 3 mil familias de damnificados pendiente de ayuda crediticia, comprometiéndose a que antes de que el sexenio terminara, a entregar las obras rezagadas de reconstrucción.

Sin embargo, al realizar un balance de la operación de este Programa Emergente, Fase I y Fase II, se concluye que sólo pudo resolver una parte de las necesidades habitacionales derivadas de los sismos, pues quedaron excluidos los damnificados que en virtud de sus ingresos, situación ocupacional y condición familiar no pudieron cumplir con los requisitos para acceder al tipo de viviendas financiadas por el gobierno.

No obstante 17 años después de los sismos (en el año 2002), la Unión de Vecinos Damnificados 19 de Septiembre informaba⁴⁵ que aún 150 familias de las más de seis mil que perdieron sus casas, aun vivían en campamentos.

Por lo anterior, exigían a las autoridades el cumplimiento de acuerdos para que estos damnificados contaran con un hogar, al tiempo que daban a conocer que en el D.F existían al menos cuatro mil inmuebles de alto riesgo, sobre todo en las delegaciones Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

Cabe señalar al respecto que, Alejandro Varas, fundador de la Unión de Vecinos y Damnificados “19 de Septiembre” (UVyD-19) y de la Coordinadora Única de Damnificados (Cud), si bien en un principio representaron en forma combativa los intereses de los afectados, con el transcurrir de los años, se convirtió en líder vitalicio o moral, lo anterior, en el sentido de que las 150 familias que dice representar, en realidad no son afectados directos sino familiares indirectos.

Cuando en 1985, se atendieron a los damnificados, se asignaron 23 campamentos a efecto de reubicar provisionalmente a los afectados, donde inicialmente eran mil 457 familias, con más de seis mil habitantes, pero en la verificación del último censo se incrementaron a mil 607 familias con una población de siete mil 392 personas.

Este incremento se dio en el transcurrir de los años 1985-2002 ya que estos rezagados de los programas del gobierno y otros que, al no contar con vivienda, se les unieron, se movilizaron para habitar los albergues de emergencia y las vecindades dañadas por los sismos, ya que conforme estas habitaciones inadecuadas fueron desocupadas por los beneficiados por los programas emergentes del gobierno, nuevas familias ocupaban los lugares vacíos.

Las 150 familias adicionales que en el año 2002 aun no tenían una vivienda, si bien en algunos casos tienen los apellidos de los afectados originales, correspondían a hijos o familiares en segundo grado que a la fecha cuentan con una edad promedio de 17 años y/o que se han casado formado nuevas familias, por lo que se les conoce con el sobrenombre de “Desdoblados”.

Estos rezagados de los programas del gobierno al no contar con vivienda, se movilizaron para habitar los albergues de emergencia y las vecindades dañadas por los sismos, conforme los campamentos fueron desocupados por los beneficiados originales.

- **Programa Nacional de Solidaridad**

45 Notimex martes, 13 de agosto 2002 Aun viven en campamentos 150 familias por los sismos de 1985.

A partir de diciembre de 1988, la política gubernamental mexicana de combate a la pobreza recibió un nuevo impulso, como parte de las primeras medidas de gobierno tomadas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, época en la que fue creado el Programa Nacional de Solidaridad, un instrumento de política social que estaba encaminado a la superación de los rezagos sociales de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana.

Solidaridad fue un rubro importante del sector desarrollo social, pero en realidad nunca llegó a representar más del 7% del gasto social y por ende, su participación no excedió del 3.5% del gasto programable del sector público. A la luz de estos porcentajes, difícilmente el programa podía ejercer presiones sobre las finanzas públicas, atendiendo a su relativamente modesto impacto macroeconómico, en este sentido si bien se realizaron infinidad de obras, eran con montos modestos por unidad.

La Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad recayó en el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Esta Subsecretaría formaba parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992, en que pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social. La intención original era aprovechar al máximo la infraestructura y los recursos humanos ya existentes dentro de la administración pública, para que del nuevo programa no se derivaran nuevas estructuras burocráticas y todos los recursos canalizados por sus conductos se tradujeran en obras de desarrollo social e interés comunitario.

Dentro del esquema de inversión pública propuesto por el programa, los recursos federales constituían la parte más importante, que era complementada por recursos de los gobiernos estatales. La coordinación entre la federación y los estados se dio en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, que posteriormente cambiaron su nombre por el de Convenios de Desarrollo Social.

El Convenio de Desarrollo Social era un instrumento de concertación mediante el cual se buscaba descentralizar importantes funciones a las administraciones estatales y municipales. Servía para concertar inversiones y programas de interés común para el gobierno federal y las entidades federativas y constituía el marco para la definición y ejecución de obras y proyectos.

En estos Convenios se estableció que eran los estados y los municipios los encargados de recoger la demanda social y dar forma a los programas a ejecutar. En cada entidad se seleccionaron y jerarquizaron las obras y proyectos a los que se destinaban los recursos del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional" del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde su puesta en marcha, Solidaridad se propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Los tres estados con mayores índices de marginación se ubicaban a lo largo de la costa sur del Pacífico y en ellos, los rezagos avanzan conforme se avanza hacia el sur; así, Guerrero ocupaba el tercer lugar en grado de marginación, Oaxaca el segundo y Chiapas el primero.

En el apartado de bienestar social, los programas que desarrolló esta vertiente se relacionaron con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y sus servicios de agua potable, alcantarillado. Fue en el rubro de los servicios relacionados con la vivienda y en la construcción en algunos casos de viviendas terminadas, en el que Solidaridad cosechó sus realizaciones, especialmente en el terreno de la pavimentación de comunidades y en la dotación de agua potable a las viviendas. Cabe señalar que, las estadísticas sobre las acciones de vivienda correspondientes al Programa Nacional de Solidaridad se toman hasta 1994.

- **El Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh 1998-2001)**

El último programa de vivienda que tuvo a su cargo la Sedesol fue el Programa VivAh, el cual solo lo tuvo por una corta temporada de 1988 al 2001, ya que posteriormente por instrucciones del nuevo gobierno del Lic. Vicente Fox se transfirieron los recursos al Fonhapo.

3.2.2 Objetivos del programa de vivienda VivAh y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

En la administración 1994-2000 del Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y se aprobó el Programa Sectorial de Vivienda 1995-2000, el cual contempló en sus líneas de acción, el Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Financiamiento a la Vivienda, entre lo que destacó el fomento al ahorro previo para que la población con mayores carencias, accediera a una vivienda y para lograr el objetivo de brindar la seguridad jurídica de su tenencia.

Para 1995 la población nacional ascendía a 91.1 millones de habitantes, diez millones más que los 81.2 millones censados en 1990. Con base en lo anterior, para 1998 la problemática para el financiamiento habitacional estimaba que el rezago de vivienda era de alrededor de 4.6 millones de viviendas, de las cuales se requería construir 1.1 millones de viviendas nuevas y mejorar 3.5 millones más. La demanda anual adicional por incremento habitacional y por deterioro del inventario existente se estimaba en 670 mil viviendas.

Para enfrentar dicho rezago habitacional y la demanda adicional, sería necesario edificar 483 mil viviendas nuevas y mejorar 950 mil en promedio anual durante el período 1995-2000, mientras que la oferta institucional oscilaba entre 200 mil y 250 mil viviendas.

Asimismo, en 17 entidades se concentraba el 80.8% de la población y en las 15 restantes (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas se encontraba el 19.2% de la población⁴⁶.

Con respecto a la cobertura de población, las instituciones creadas a esa fecha Banobras, Fonhapo, Fovimi-Issfam, Fovissste, Infonavit y Fovi no atendían a los segmentos de la población de pobreza extrema, debido a que las familias con ingresos iguales o menores a 2.5 salarios mínimos aún incluso con tasas de interés subsidiadas, generalmente no eran sujetas de crédito.

Lo anterior generaba que estas familias, en su afán por acceder a una vivienda, se asentaban en predios irregulares, confiando en una futura regularización y gradual dotación de servicios. Este fenómeno dio lugar a un amplio mercado informal de suelo, que propiciaba la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y generaba un crecimiento desordenado de las ciudades que, a su vez, encarecía significativamente el costo de la infraestructura y de los servicios básicos.

Al respecto, se detectó que el 73 por ciento del suelo incorporado al desarrollo urbano se había realizado en forma irregular. Cada año 100,000 familias se asentaban en predios irregulares generándose inseguridad jurídica, mercado informal de tierra, viviendas precarias e insalubres, crecimiento desordenado de las ciudades, excesivos costos de urbanización y servicios deficientes de: agua potable y drenaje.

Un ejemplo del Mercado informal de suelo sobre 12 municipios del Estado de México con mayores problemas de asentamientos humanos irregulares señalaba que, los lotes promedio eran de 123 m², tenían un costo de \$21,673, de los cuales \$6,505 correspondían al enganche y tenían que realizar 16 mensualidades de \$948 para cubrir el costo del predio irregular.

Derivado de ello, en 1998 la SEDESOL llevó a cabo estudios sobre la política de financiamiento a la vivienda instrumentada por otros países para dar solución aunque fuera parcial al problema (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, España, E.U., Francia, Honduras, Japón, Reino Unido y Venezuela), encontrándose que ante la falta de opciones de vivienda para las familias más pobres en otras latitudes, era necesario apoyar a las familias con un subsidio, siendo los programas habitacionales de Costa Rica, Colombia y Chile quienes aportaban mayor similitud con el caso de la problemática habitacional en México.

46 Sedesol. Programa de Vivienda 2002-2006.

Subsidios otorgados en Latinoamérica en 1998

País	Ingresos de los beneficiados	Valor en dólares del subsidio público	Tamaño de la vivienda en m2
Costa Rica	Hasta 4 Salarios Mínimos (S.M).	4,800-9,700	30-60
Colombia Red solidaridad	Hasta 2 S.M.	7,100-12,700	Nd.
Subsidio ordinario	Hasta 4 S.M.	14,200-19,200	
Chile Básica	Abierto	3,500-4,500	13
Progresiva		Hasta 7,400	35 a 40

País	% de Ahorro previo	% de subsidio	% de crédito
Costa Rica	0	10%-87%	13%-90%
Colombia Red solidaridad	5%	17.5%-35%	Hasta 70%
Subsidio ordinario	Hasta 30%		
Chile Básica	4%	70%-75%	Hasta 22%
Progresiva	6%		

El anterior diagnóstico lo presentó la Sedesol ante la Shcp desde marzo de 1998, y propuso para enfrentar parcialmente el déficit de vivienda, el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh).

Tras largas negociaciones, la Shcp accedió a proporcionar entre septiembre y noviembre de ese mismo año 133.0 millones de pesos para realizar 7,975 acciones de vivienda del Programa (VivAh) con administración directa de la Secretaría de Desarrollo Social, quien en un plazo record se comprometió (3 meses) a ejercer los recursos antes del 31 de diciembre aunque no se construyera ninguna vivienda en ese mismo año (la construcción de una vivienda incluyendo la urbanización del predio o, introducción de servicios de alcantarillado, drenaje, agua, luz, banquetas, vialidades, etc, puede llevar desde 5 hasta 6 meses).

El diseño del Programa correspondió a la recién creada Dirección General de Financiamiento para la Vivienda, adscrita a la Subsecretaría de Vivienda, quien propuso ofrecer a familias urbanas en pobreza extrema una vivienda de tipo progresivo con servicios básicos, para lo cual se alentaba la corresponsabilidad al combinar el esfuerzo propio de los beneficiarios por medio del ahorro familiar, con subsidios directos provenientes de fondos públicos y se estimulaba la incorporación de suelo para un crecimiento urbano ordenado, inhibiendo las invasiones y los asentamientos irregulares.

- **Mecanismos de operación del VivAh**

Al considerar la Sedesol en 1988, que se había retirado drásticamente de realizar vivienda completa y solo mejoramientos de vivienda, retomó su camino original, por lo cual llevó a cabo un estudio del déficit de vivienda en el país y distribuyó en forma proporcional los 133.0 millones de pesos que se le habían otorgado entre los estados que podían participar en el Programa. Para ello, la inversión federal se

combinaría con la inversión estatal y/o municipal; para ello los gobiernos locales debían aportar lotes con servicios o, en su caso, terreno en breña e inversión para su urbanización.

Asimismo, los gobiernos locales debían suscribirse a un Convenio de Desarrollo Social que la Sedesol había instrumentado en años anteriores y que comprendía apoyos financieros para un espectro muy amplio del ámbito social (becas a la educación, apoyo para la salud, empleo en el campo, subsidio para la vivienda, etc).

Los gobiernos locales garantizarían que los impuestos, derechos y cobro de comisiones relacionados a la construcción de las viviendas no recayeran en costos para el Programa VivAh y que esos trámites se realizarían en el menor tiempo posible. Asimismo, se apoyaba a la industria de la construcción en los ámbitos regionales y se contribuía a la generación de empleos y al crecimiento económico regional.

Con el objeto de que la población a beneficiar no correspondiera a grupos o partidos políticos, el proceso de selección de los beneficiarios sería abierto y se llevaría a cabo a través de convocatoria pública emitida en diarios de circulación local.

La forma de apoyar a la población objetivo sería mediante la asignación de un subsidio por familia en forma transparente e imparcial. Para ello, se diseñó una rigurosa evaluación socioeconómica de los solicitantes, para lo cual se llenaba mediante una “Cédula de Información Socioeconómica” y se verificaba la información mediante visita domiciliaria.

Una vez definidos los solicitantes calificados, en presencia de un Notario Público, por el limitado número de subsidios, estos se sorteaban entre los inscritos al programa, para determinar a quiénes de ellos se les asignaba el subsidio.

El beneficiario debería ser jefe de familia con dependientes económicos. En 1998 se debería de contar con un ahorro previo de 6 mil pesos, no tener vivienda en propiedad, ser mexicano mayor de edad y presentar la documentación correspondiente (actas de nacimiento, identificación con firma y foto, etc). Para los años de 1999 a 2001 el ahorro previo fue \$7,000 por beneficiario.

De acuerdo a los estudios realizados por la Sedesol para la edificación de una vivienda mínima, el Programa VivAh otorgaría a cada beneficiario un subsidio cuyo monto en 1998 y 1999 fue de 18 mil pesos, mientras que para el 2000 y 2001 el monto ascendió a 21 mil pesos y 24 mil pesos respectivamente⁴⁷.

El Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh), buscaba fomentar el ahorro previo para que la población con mayores carencias accediera a una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Asimismo, planteaba generar una oferta de vivienda de tipo progresivo con servicios básicos para atender las necesidades de vivienda de las familias urbanas que vivían en condiciones de pobreza, mediante un esquema que premiaba con subsidios federales directos el ahorro de las familias, y que alentaba la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios.

Para conseguir lo anterior, asignó subsidios directos para la adquisición de viviendas con un criterio de focalización a favor de las familias más necesitadas, al mismo tiempo que alentó la participación de la industria de la construcción en la edificación de vivienda progresiva de bajo costo.

- **Tipo de vivienda**

La edificación era de 21 a 26 m², lo que da por resultado una vivienda progresiva, o pie de casa, con futuro de ampliación en el terreno sobrante por edificar (de 69 a 134 m²).

47 Sedesol. Programa de Vivienda VivAh 1998, 1999, 2000, 2001. México.

El área de construcción, incluía baño con WC. (3 m2) y un cuarto de usos múltiples (18 m2, que en un principio, era recámara, cocina y sala. No obstante, se edificaron algunas viviendas que incluían 2 recámaras en algunas entidades de la república, ya que por un precio de \$28,000 era casi imposible edificar un m2 más de construcción.

La vivienda contaba, con servicios de drenaje, agua potable y electricidad. En algunos casos incluía pavimento y banquetas con lo cual se cumplía el objetivo, de ofrecer oportunidades a la población de menores ingresos que vivía en áreas urbanas, de tener una vivienda propia de tipo progresivo dotada de varios de servicios.

Debido a que la nueva administración del Lic. Vicente Fox (2000-2006), busco que supuestamente se reorganizara las instituciones de vivienda, el programa paso a formar parte de Fonahpo a partir del año 2001.

3.2.3 Fuentes de los recursos

El origen de los recursos correspondió a recursos fiscales sin recuperación y que se tomaron como subsidios. El subsidio se consideró la prestación a fondo perdido por parte de la Shcp, a través de la Sedesol para completar los ingresos del jefe de familia beneficiada por parte del programa, encaminado a la adquisición de una vivienda.

En el periodo 1999 al 2000, se consideraba que el precio de este tipo de vivienda (sin incluir el terreno urbanizado) era de \$28,000, para lo cual el beneficiario aportaría como ahorro previo la cantidad de \$7,000, mientras que el subsidio sería de \$21,000.

El lote era proporcionado por las autoridades locales siendo en promedio de 90 a 160 m2, dependiendo de la disponibilidad de tierra urbana por parte del gobierno participante. El costo del lote urbanizado oscilaba en una cantidad semejante al precio del los materiales empleados en la construcción (\$28,000), con la cual el costo de la edificación de la vivienda (\$28,000), más el costo del lote urbanizado, daba un total de \$56,000.

Como se observa, el beneficiario aportaba \$7000 y obtenía \$21,000 de subsidio. Con respecto a los \$28,000 restantes, estos se cubrirían mediante pagos mensuales fijos en un plazo aproximado de 5 años directamente al Gobierno del Estado o del Municipio. Aunque también se dieron casos en que los estados regalaban los predios urbanizados a los beneficiarios

3.2.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión ejercida en el periodo 1983-2002

Cabe señalar que, es a partir de 1983 cuando la Sedue a través de la Dirección General de Política para la Vivienda, comienza a publicar de forma oficial las primeras estadística de vivienda⁴⁸ que comprendían todos los organismos de vivienda conocidos a la fecha (las cuales se presentaban de forma aislada hasta esa fecha y sin reportar a ninguna cabeza de sector) realizándose la misma, mediante una selección de diversos datos sobre el avance en la edificación de la construcción de vivienda, que aún hoy en día continúan depurándose.

Al respecto, no se tiene una memoria pormenorizada sobre las acciones realizadas, pero por las características de la Sedue y la Sedesol posteriormente era una institución que realizaba una serie de inversiones de todo tipo. De esta manera, en los primeros años (1983) se consideraba 4 acciones de vivienda:

a) Lote con servicio.- El cual se refería a la dotación de servicio para terrenos que se encontraba en el medio urbano con una superficie promedio de 100 m2 y en la que, en los límites del mismo se instalaban la tubería de agua, el drenaje y el alcantarillado, posteriormente el beneficiario correría con los gastos de escrituración e introducción del agua, drenaje y alcantarillado al interior del terreno, más los servicios de

⁴⁸ Presidencia de la República. 2004. Tercer Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada.

electrificación, banquetas, andadores, áreas ajardinadas, áreas comunes y calles interiores en el fraccionamiento, entre otros servicios.

b) Vivienda progresiva. Incluía además del lote con servicio la edificación de una vivienda básica de alrededor de 20 m² de construcción, más los planos para su ampliación en algunos casos hasta de 4 recamaras.

c) Vivienda terminada. Incluía la edificación de una vivienda de por lo menos 60 m² y hasta un total de 75 m².

d) Mejoramiento de vivienda. Esta es una acción de vivienda que podría realizarse sobre los puntos a), b) o c), con lo que siempre representaba cifras engañosas, ya que una vivienda podría tener varias acciones de vivienda (puertas, techos, ventanas, paredes, etc), pero para efectos estadísticos daba la impresión que cada acción de vivienda correspondía a una vivienda nueva.

Asimismo, se presentaba el mismo caso, al realizarse varias acciones de vivienda, sobre una vivienda ya usada y construida anteriormente, de tal manera que, independientemente del monto que se destinaba por cada acción de vivienda, se podría plasmar en el informe de actividades de ese año, el haber efectuado diversas acciones de vivienda que ahora en el año 2004 se denominan créditos, dato incorrecto o falso, en el sentido que más de 90% del presupuesto de la Sedeu se destinó a fondo perdido y nunca se considero un crédito, pero si se le denominaba "acción de vivienda".

No obstante, las primeras acciones de vivienda realizadas en 1983 por la Sedue (cuadro A), originalmente si estaban dirigidas a realizar en su mayoría viviendas progresivas, ya que se observa que la inversión que se realizó para ese año fue por 1.2 millones de pesos, con lo que se otorgaron 8,693 créditos, repercutiendo en acciones de vivienda que tenían un precio promedio de para el año de 1983 de \$138.00 pesos cada una (valor que tenía una vivienda progresiva en ese año).

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox⁴⁹, en el período 1983-2003, Sedesol había otorgado 1,942,518 créditos (cuadro A y No.1).

Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de la Sedesol en el periodo 1983-2003, el año que se asignó un mayor número de estos, fue en 1996 cuando se colocaron 323,801 (cuadro A y No.1). A partir de ese año, la tendencia fue hacia su práctica desaparición cuando en el año 2003, no contó con ningún recurso para la vivienda.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2002 la Sedesol (cuadro A y No.1), asignó el 14.5% de los mismos (90,640 créditos), lo cual la colocó como la tercera institución después de Infonavit y Fohapo, por el mayor número de créditos que otorgó ese año.

Sin embargo paradójicamente, del total de la inversión ejercida por todas las instituciones de vivienda, la inversión de la Sedesol solamente representa el 0.21% del total de los recursos (cuadro No. 4), muy por atrás del Fonhapo que es la institución que atiende al mismo segmento de población con ingresos de entre 2.5 y 4 salarios mínimos, demostrándose con lo anterior que las obras que ha realizado primordialmente esta institución, tampoco se destinan hacia la vivienda terminada, sino a acciones de mejoramiento habitacional, mostrándose como una entidad con fines de control de política habitacional popular.

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento y excluyendo los años de 1985 a 1988 en la cual la Sedesol contó con amplios recursos para la reconstrucción habitacional por motivos de los sismos, la inversión jamás rebasó el 2.8 % de los mismos (cuadro No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la colocó en el año 2002 como la novena institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales.

49 Ob, Cit. Presidencia de la República. III Informe de Gobierno.

Cuadro A

**Secretaría de Desarrollo Social
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003**

o	Inversión (millones de pesos en precios corrientes)	Número de acciones de vivienda o créditos	Precio promedio por acción de vivienda realizada en pesos corrientes o de valor nominal	Indice de precios 1983 = 100	Precio promedio por acción de vivienda realizada en pesos constantes o de valor real	Valor adquisitivo de la acción de vivienda realizada con respecto al año inicial (1983)
	1	2	3 = (1) / (2)	4	5 = (3) / (4)	6
1983	\$1.20	8,693	\$138.04	100.0	\$138.04	100.00%
1984	\$2.30	11,086	\$207.47	173.0	\$119.91	86.87%
1985	\$3.40	13,828	\$245.88	277.8	\$88.52	64.12%
1986	\$156.30	30,423	\$5,137.56	461.1	\$1,114.17	807.12%
1987	\$327.40	35,872	\$9,126.90	942.9	\$968.00	701.24%
1988	\$267.50	14,919	\$17,930.16	2,609.5	\$687.10	497.75%
1989	\$177.50	60,458	\$2,935.92	3,511.1	\$83.62	60.57%
1990	\$111.00	83,603	\$1,327.70	4,300.0	\$30.88	22.37%
1991	\$194.60	136,247	\$1,428.29	5,465.9	\$26.13	18.93%
1992	\$116.70	66,428	\$1,756.79	6,446.8	\$27.25	19.74%
1993	\$246.20	174,537	\$1,410.59	7,176.2	\$19.66	14.24%
1994	\$472.50	199,810	\$2,364.75	7,714.3	\$30.65	22.21%
1995	\$157.50	280,011	\$562.48	8,503.2	\$6.61	4.79%
1996	\$430.80	323,801	\$1,330.45	12,901.6	\$10.31	7.47%
1997	\$569.10	285,032	\$1,996.62	16,312.7	\$12.24	8.87%
1998	\$225.20	49,217	\$4,575.65	18,804.0	\$24.33	17.63%
1999	\$651.50	30,687	\$21,230.49	22,379.4	\$94.87	68.72%
2000	\$539.50	25,330	\$21,298.86	24,846.8	\$85.72	62.10%
2001	\$446.50	21,896	\$20,391.85	26,861.9	\$75.91	54.99%
2002	\$176.50	90,640	\$1,947.26	28,147.6	\$6.92	5.01%
2003 P_/	\$0.00	0	\$0.00	29,555.0	\$0.00	0.00%
Total 1983-2003	\$5,273.20	1,942,518	\$2,714.62	29,555.0	\$9.18	6.65%

p_/	Cifras preliminares	
Año 1983	Valor Pasado de una acción en términos de inflación	\$138.00
Año 2003	Valor Presente para realizar la misma acción de 1983 en términos de inflación menos 100	\$29,455.00
1986 – 1988	Año en que la inversión en vivienda fue superior al primer año de estudio	
1999 – 2001	Año en que la inversión en vivienda fue similar al primer año de estudio	

Fuente: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

Fuente: Presidencia de la República. III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico

Fuente: Banco de México. Índice de Precios

Como se observa en el cuadro "A", la inversión destinada para las acciones de vivienda se ven incrementadas durante el periodo 1983 a 1988, al pasar de \$1.2 millones de pesos a precios corrientes a \$327.4 millones de pesos, sin embargo, posteriormente la inversión ya no crece de acuerdo al ritmo de crecimiento de la inflación y comienza a disminuir hasta llegar al año 1994, cuando se les otorga \$472.5 millones de pesos.

Con respecto al precio promedio por acción de vivienda, debido a que el proceso de inflación se agudizó en esos años, durante los años 1984 y 1985, la inversión que se realizó solo alcanzaba para realizar el 88% y 64% del valor promedio de la misma acción de vivienda años atrás.

Esto es, el precio de los materiales de la construcción se encareció y los recursos solo alcanzaron para realizar menos acciones, sin incluir el aumento de precio del terreno y la urbanización del mismo que aumento aún más y que para efectos de la Sedue, este precio o costo, lo absorbían los beneficiarios del programa y la institución solo se abocaba a la edificación de la vivienda en terrenos ya pagados previamente por otras instancias gubernamentales o por los mismos beneficiarios.

Solo durante los años 1986, 1987 y 1988, esta fue superior (807%, 701% y 497%), debido a que por el macro sismo de 1985 en la Ciudad de México, Sedue, consiguió recursos del exterior y del interior del país, para reconstruir las viviendas dañadas y edificar nuevas.

Posteriormente, de 1989 en la que la Sedue solo realizaba el 60% del valor de una acción de vivienda (de 1983) y hasta 8 años después (1997), la institución contrae sus recursos para realizar más acciones de vivienda (puertas, techos, ventanas, paredes, introducir alcantarillado, instalar tomas de agua, otorgar lavaderos, inodoros, etc), pero edifica menos viviendas, acciones clásicas del Programa Solidaridad del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari en el periodo 1988-1994.

Cabe destacar que solo cuando aparece el programa VivAh en 1998, el valor de las viviendas sin incluir el ahorro de los beneficiarios (\$20,000 de subsidio en promedio) es muy cercano al valor (\$183 en promedio) de las viviendas de 1983, con lo que se demuestra que la mayoría de la inversión de la ahora Sedesol (anteriormente a través de Fidaca, Fidelac, Solidaridad, etc) se destinó en su mayoría a mejoramientos de vivienda más que a viviendas terminadas.

Cabe recordar que los resultados de cualquier programa de vivienda terminada se observan meses después (reacuérdesse que la edificación de un fraccionamiento con sus viviendas, solo se puede evaluar de 5 a 6 meses después de la última inversión, ya que la primera inversión no se refleja porque esta se encuentra debajo del suelo (levantamiento de terreno, aplanado de calles, tuberías de drenaje, cableado oculto), así como permisos, impuestos y obra negra en general, mientras que la última remesa o inversión representa los detalles finales (aplanado de paredes, cristales, pintura y puertas).

3.3 La Gestión de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con administración indirecta a través del organismo descentralizado Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo)

3.3.1 Antecedentes

En 1947, en la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (Bnhuopsa) se estableció la creación del "Fondo de Casas Baratas", que en 1949 pasó a ser el "Fondo de Habitaciones Populares" (Fhp), siendo el día 2 de abril de 1981 a través del Diario Oficial de la Federación que se dio a conocer el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-Fonhapo, quien se constituyó dentro de la estrategia de apoyo al financiamiento habitacional para la clase más desfavorecida, como un organismo independiente del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas.

El Fonhapo apareció para sustituir, en cuanto a sus funciones, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco), quien desaparece en diciembre de 1981, siendo su objetivo primordial es el de financiar vivienda para la población de menores recursos en el país.

Simultáneamente a la constitución del Fonhapo, se estableció que el patrimonio del Indeco se repartiera tanto para este nuevo fideicomiso, como para que formara parte de los patrimonios de los Institutos Estatales de Vivienda, que en algunos casos ya existían desde tiempo atrás y en otros se establecieron en ese entonces, para ampliar sus alcances y permitirles trabajar coordinadamente con el Fonhapo en la promoción y asignación de financiamiento.

Así, el Fonhapo articuló sus primeras acciones en los estados a través de instituciones como el Patronato Estatal para la Vivienda en Hidalgo, el Instituto Estatal de Desarrollo Urbano (Indeur) en Chiapas, la Promotora Michoacana de Vivienda (Promivi), la Comisión Estatal de Vivienda (Comevi) en Querétaro, y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) en el Estado de México.

Para 1981 se determinó que, el fideicomitente fuera el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), y los fideicomisarios los adquirentes de inmuebles beneficiados con los financiamientos del Fonhapo.

En 1983 al establecerse como cabeza de sector a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop), y a la modificación de ésta, el fideicomiso quedó coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

• Politización de la institución en los 80's

El Fonhapo desde su fundación, se estableció como una institución que debía atender, mediante el otorgamiento de créditos, las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, con cabezas de familia con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia no asalariados y con dependientes económicos.

Además de otorgar financiamiento a través de créditos con condiciones preferenciales, se proponía que el Fonhapo brindara servicios de asesoría técnica para el abaratamiento de la vivienda y sus insumos, así como participara en los mercados de tierras para evitar la especulación.

Cabe mencionar que los objetivos del Fondo se plantearon no sólo al nivel de provisión de vivienda para los grupos de bajos ingresos, sino que se buscó un aprovechamiento de la capacidad de gestión de distintas organizaciones, impulsando la formación de asociaciones y agrupaciones comunitarias para la producción de vivienda.

El Fonhapo se proponía dirigir sus acciones a un segmento de la población que no era atendido por las otras instituciones de vivienda, pero que constituía el grueso de la población del país. Según estimaciones basadas en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) en 1977, el 70% de la población se contaba dentro de la categoría de ingresos familiares menores a 2.5 veces el salario mínimo, y según cálculos de Sedue, el 90% de la vivienda que se demandada en la década de los 80's era precisamente por ese estrato de la población.

Así, se planteaba para el Fonhapo una tarea fenomenal: atender a la población que siempre ha constituido el grueso de la demanda de vivienda y que simultáneamente tiene la menor capacidad adquisitiva en el país.

Para cumplir sus objetivos, se establecieron varios mecanismos de trabajo del Fondo en cuanto a la modalidad del proyecto que se llevaría a cabo, estableciéndose los programas de: 1) suelo urbano, 2) lotes y servicios, 3) vivienda progresiva, 4) vivienda mejorada, 5) vivienda terminada, así como 6) producción y distribución de materiales, programas que instrumentaron cinco líneas de crédito: a) estudios y proyectos, b) adquisición de suelo, c) urbanización, d) edificación, y e) apoyo a la autoconstrucción.

Desde su fundación se señaló que la manera de acceder a los créditos del Fonhapo no sería a título individual, sino a través de organizaciones legalmente constituidas, aunque la responsabilidad por los créditos y las garantías hipotecarias le correspondería a las familias específicas acreditadas, y sus características socioeconómicas específicas serían tomadas en cuenta para determinar la procedencia o no del otorgamiento de créditos.

De esa manera, los tres tipos de organizaciones que gestionaban y obtenían créditos del Fonhapo eran:

- 1) Los Institutos Estatales de Vivienda;
- 2) Las organizaciones populares ligadas al gobierno (la Cnop, etc), y
- 3) Organizaciones populares independientes (el Movimiento Urbano Popular, etc).

Esta variedad de instituciones sujetas de crédito del Fonhapo llevó a que, algunas organizaciones independientes tuviesen mayor incidencia que las pertenecientes a los sectores del PRI, generando un problema debido a la presión de estos organismos para la asignación de créditos. En última instancia, la asignación dependía de la disposición de espera por parte de algunas organizaciones y su relativo peso político, puesto de manifiesto por las movilizaciones organizadas, los plantones o las protestas que llevaran a cabo.

Este mecanismo de asignación provocó que la labor del Fonhapo se politizara a todos los niveles, tanto en el interior de la institución como con respecto a las asociaciones a las que atendía. La ventaja que, según el Fonhapo, se obtenía al no otorgar créditos individuales, es que los lazos comunitarios que vinculaban a los individuos dentro de dichas instituciones hacían que los pagos se veían asegurados porque la organización presionaba para que los individuos cumplieran, lo cual era una garantía de la solvencia de los acreditados.

Sin embargo, la ventaja evidente que iba más allá de los problemas de recuperabilidad de los créditos es que la capacidad legitimante de las acciones del Fonhapo se concentraba en organizaciones en lugar de diluirse entre individuos aislados, lo cual le daba un peso político mucho mayor. Es decir, el carácter de "agencia eminentemente política" del Fonhapo se vía sustentado precisamente en el mecanismo de asignación de créditos con que contaba.

En última instancia, el Fonhapo, al asignar créditos a organismos estatales de vivienda, organizaciones populares ligadas al partido gobernante o a organizaciones populares independientes, capitalizaba la legitimación al sistema político que la vivienda suele otorgar.

Por esa razón, por paradójico que esto resultara, ninguna de estas instancias tenía en principio una prioridad especial: sólo en la medida en que circunstancialmente resultara conveniente apoyar a un grupo o a otro, la acción del Fonhapo se volcaba en esa dirección. Esto generaba un problema político de magnitudes enormes en el que la pertenencia a las organizaciones populares ligadas al gobierno o al partido en el poder no eran recompensadas, y con frecuencia se "premiaba" -dependiendo de la coyuntura específica- a los grupos "disidentes" o "independientes".

Otro de los rasgos que hicieron del Fonhapo un mecanismo fundamentalmente político, es el que hubiese largos periodos de espera para que las promociones de vivienda fueran atendidas, pues mientras los

grupos esperaban, se desarticulaba su movilización, ya que las reivindicaciones que planteaban se atendían lentamente. Esto hacía que el Fonhapo tuviese grandes expedientes de financiamientos documentados y autorizados, que cumplían con los requisitos necesarios, pero que aún no eran otorgados efectivamente, porque no existían los recursos para hacerlo.

Entonces las organizaciones populares presionaban, ya no por un apoyo gubernamental para la provisión de vivienda, sino para que entre los créditos que el Fonhapo estaba por conceder, los suyos fueran precisamente los promovidos. Esto permitía a la institución discernir durante el periodo de espera qué grupos organizados eran los verdaderamente más fuertes y potencialmente más peligrosos para darles prioridad.

Así, el tiempo real de gestión de créditos era de 22 meses en 1983, mismo que se redujo a 17 en 1987. Si se toma en cuenta que este tiempo real se calcula a partir de cuando la promoción de vivienda se considera completa, se puede apreciar que sólo las agrupaciones más organizadas y disciplinadas continuaron presionando durante tanto tiempo.

- **La participación de Fonhapo, el Departamento del Distrito Federal y Sedue en los sismos de 1985**

Los devastadores efectos de los sismos de 1985, principalmente en la Ciudad de México y Ciudad Guzmán (Zapotitlán), Jalisco, movilizaron no sólo a amplios sectores de la sociedad civil, sino a miembros de la comunidad internacional que manifestaron su solidaridad frente a este desastre natural.

Los sismos exacerbaron el problema habitacional y mostraron que, a pesar del esfuerzo gubernamental en los años anteriores, el enorme rezago en la atención a la población crecía, particularmente en el caso de los sectores de menores ingresos. El efecto de los sismos representó un evento crítico que tuvo profundas repercusiones en los cambios experimentados por la política habitacional del gobierno.

Pocos días después de los temblores se inició un proceso muy dinámico entre la presión de los damnificados por encontrar una solución a sus problemas y la acción gubernamental en materia de vivienda. El gobierno formuló un plan de emergencia con la participación de Fonhapo, el Departamento del Distrito Federal y la Sedue. Los damnificados por su parte se organizaron con rapidez para solicitar la ayuda necesaria para reconstruir o adquirir una vivienda nueva.

Estas organizaciones de damnificados se beneficiaron enormemente de las experiencias de organizaciones de colonos y pobladores anteriores a los sismos, que confluieron en la formación de organizaciones políticas independientes. Ejemplos de esto fueron las organizaciones que existían antes de los sismos, en Tlatelolco, Tepito y las colonias Guerrero y Morelos, las cuales formaron, a su vez, una organización mayor que las articuló: la Coordinadora Única de Damnificados (Cud), la cual trascendió el ámbito del barrio para plantear demandas relacionadas con el conjunto de la población de damnificados de la Ciudad de México y adquirió importancia al convertirse en el principal interlocutor frente a las autoridades.

Estas organizaciones de damnificados tuvieron como interlocutores a miembros de diferentes agencias gubernamentales: lo mismo se entregaron pliegos de peticiones a la Cámara de Diputados, que a los funcionarios de la Sedue, del Departamento del Distrito Federal y al Presidente de la República, a través de repetidas marchas a Los Pinos. A raíz de esto, el gobierno puso en operación el Programa Emergente de Vivienda Fase I, que coordinó las acciones de los diferentes organismos involucrados en política habitacional con objeto de ofrecer créditos blandos para reconstrucción o para adquisición de casas a los damnificados derechohabientes.

Otro aspecto grave del problema estaba representado por los barrios y vecindades -muchas con rentas congeladas- y por colonos y arrendatarios que con frecuencia sólo contaban con ingresos inestables. Ante esta situación, el gobierno decidió expropiar cerca de 5,500 predios en una superficie de 250 hectáreas, como respuesta a la demanda popular.

Con esto se inició el Programa de Renovación Habitacional Popular, bajo la responsabilidad del Departamento del Distrito Federal, para coordinar la construcción y rehabilitación de predios expropiados.

Las características del Programa y la presión emanada del Cud favorecieron la creación de espacios que permitieran la realización de los proyectos habitacionales concertando los intereses de los damnificados.

Los damnificados, el gobierno y los grupos de apoyo técnico de las universidades conjuntaron sus esfuerzos en proyectos habitacionales alternativos que respetaban el arraigo y modo de vida de los habitantes.

Otro tipo de proyectos fueron realizados con financiamiento de organismos no gubernamentales, la Cruz Roja Internacional y la participación de técnicos asesores de universidades, estableciendo en forma concertada el pago de los créditos obtenidos y utilizando la mano de obra vecinal.

Resulta interesante destacar algunos aspectos de ambos programas en una perspectiva comparativa. La flexibilidad adoptada por el Programa de Renovación Habitacional le permitió dar una respuesta eficaz al problema que representaba la atención a los habitantes de las vecindades de la zona centro de la Ciudad de México. En primer lugar se adecuó la reglamentación de construcción a los requerimientos de densidad habitacional que suponía atender a los damnificados de la zona. Esta flexibilidad normativa permitió la reconstrucción del número de viviendas suficiente para atender a las mismas familias afectadas por el sismo, en el mismo predio donde se encontraban sus viviendas originalmente, conservando la noción arquitectónica tradicional de la vecindad en la que siempre habían vivido.

El subsidio gubernamental fue transparente y directo para la totalidad de los beneficiarios; el monto de los pagos mensuales para la recuperación del crédito fue acordado a través de un proceso de concertación entre el gobierno y los beneficiarios mediante el Convenio de Concertación Democrática; de hecho, los precios unitarios utilizados para presupuestar las bases del programa tuvieron poco que ver con los precios de producción reales.

Este convenio fue el resultado de los acuerdos entre el gobierno (Sedue y Ddf) y las organizaciones de damnificados, universidades, grupos técnicos de apoyo, colegios, cámaras profesionales, fundaciones y asociaciones civiles.

Vale la pena destacar los aspectos que le proporcionaron al Programa de Renovación un amplio sentido político: los mecanismos implícitos en el programa para canalizar la presión emanada de las organizaciones independientes de damnificados consistieron en la entrega de certificados personales de derechos, en la constitución de comités de reconstrucción en cada vecindad y en una política de "puertas abiertas" hacia los grupos y organizaciones de los damnificados.

También es importante resaltar que aproximadamente el 72% de las familias beneficiadas por el Programa de Renovación, tenían un nivel de ingreso inferior a 2.5 veces el salario mínimo.

Si bien es posible afirmar que, el Programa de Renovación contribuyó a que el universo movilizado de los damnificados se transformara en una ordenada fila frente a la ventanilla del subsidio oficial, también se puede señalar que la organización vecinal respaldada por el Programa de Renovación fue un instrumento útil para la consolidación de las organizaciones de damnificados reconocidas por el gobierno, a pesar de ser éstas ajenas al esquema corporativo del partido oficial.

En contraste con el Programa de Renovación Habitacional, la Fase I y Fase II del Programa Emergente, siguieron las mismas líneas de acción establecidas por los organismos financieros de vivienda para su operación, entre ellas la documentación sobre los beneficiarios potenciales, con el fin de garantizar la recuperación de los créditos otorgados. Estas diferencias se explican por la composición de las diferentes fuentes de financiamiento. Tanto el Programa de Renovación como el Programa Emergente Fase II dependieron para su financiamiento en parte de créditos contratados con el Banco Mundial. Sin embargo, mientras que en el Programa de Renovación más de la tercera parte del gasto total correspondió a recursos fiscales adicionales considerados como "fondo perdido", el Programa Emergente buscó garantizar la recuperación para poder cumplir los compromisos contraídos con el Banco Mundial.

Renovación Habitacional Popular entregó sus últimas viviendas en febrero de 1987, mientras que el Programa Emergente Fase II continuó atendiendo algunos casos rezagados hasta 1988. En septiembre de ese año, tres años después de los sismos, el subsecretario de la vivienda de la Sedue se

comprometió a otorgar viviendas a las 3 mil familias de damnificados, concluyendo antes de que el sexenio terminase las obras de reconstrucción.

Sin embargo, al realizar un balance de la operación de este Programa Emergente, Fase I y Fase II, es posible concluir que sólo pudo resolver una parte de las necesidades habitacionales derivadas de los sismos. En efecto, pues quedaron excluidos los damnificados que en virtud de sus ingresos, situación ocupacional y condición familiar no pudieron cumplir con los requisitos para acceder al tipo de viviendas financiadas por el gobierno.

Estos rezagados de los programas del gobierno y otros que, al no contar con vivienda, se movilizaron para habitar los albergues de emergencia y las vecindades dañadas por los sismos, conforme estas habitaciones inadecuadas fueron desocupadas por los beneficiados por los programas emergentes del gobierno.

Entre los rezagados fue frecuente encontrar solicitantes de los programas del Fonhapo, que a pesar de haber completado con éxito la documentación requerida seguían esperando respuesta de este organismo. La atención a este grupo de damnificados de bajos ingresos que han sido los "damnificados de siempre", fue el reto para los programas de reconstrucción y dotación habitacional.

En el tercer aniversario de los sismos, las organizaciones populares de la capital efectuaron una marcha convocada entre otros por la Asamblea General de Barrios y Organizaciones Vecinales (Abov), la Coordinadora Unica de Damnificados (Cud), la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), el Movimiento Pro Vivienda Digna, la Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos del Distrito Federal.

La caminata fue encabezada por los excandidatos a la presidencia de los partidos de izquierda: Rosario Ibarra, Cuauhtémoc Cárdenas y Heberto Castillo y tuvo como objetivo fundamental recordar el fortalecimiento de la organización popular del país.

Entre estas organizaciones destaca la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (Abov), que representaba no sólo a los damnificados, sino también a todas las organizaciones de vecinos, colonos e inquilinos que decidieron organizarse para presionar al gobierno por una vivienda.

Esta agrupación se dio a conocer después de su primera asamblea general en abril de 1987, a la que asistieron 2,500 representantes de 200 colonias del Distrito Federal y municipios conurbados. La Abov formaba comités dedicados a buscar terrenos baldíos para ser expropiados; asimismo, realizaba inventarios de viviendas ruinosas y formaba organizaciones con los derechohabientes de los organismos públicos de vivienda para ejercer mayor presión.

3.3.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

El Fonhapo actualmente, forma parte de la Administración Pública Paraestatal y su organización y funcionamiento deben sujetarse a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986 y al contrato constitutivo del Fideicomiso.

De acuerdo a la última modificación a las Reglas de Operación del Fohapo, (12 de septiembre de 2001), la misión de la institución es el "Atender a través de acreditados o agentes operadores la demanda de financiamiento para mejorar, adquirir o construir Vivienda Social, de población preferentemente no asalariada, con ingresos individuales de hasta 2.5 salarios mínimos (sm) ó familiares de hasta 4 salarios mínimos, mediante un sistema de crédito accesible que contribuya a la consolidación del patrimonio familiar"⁵⁰, siendo las modalidades de crédito para el medio urbano y rural las de:

- Vivienda Mejorada.

50 Fonhapo. 2004. Reglas de Operación y Crédito. México.

- Vivienda progresiva.
- Vivienda Terminada.
- Otras que determine la Coordinadora Sectorial (Sedesol).

Para ello, se define la siguiente tipología:

Vivienda Mejorada.- Se refiere a acciones de reparación, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de Vivienda Social, que permitan mejorar la comodidad, seguridad, bienestar e higiene de las familias, sin incluir obras suntuosas o exteriores que no respondan a necesidades básicas de habitabilidad.

Vivienda Progresiva.- Concepto referido a una vivienda en su primera fase evolutiva de desarrollo, con opciones claras de crecimiento progresivo, de tres áreas como mínimo, 35m² aproximados de construcción.

Vivienda Terminada.- Es la vivienda que cuenta como mínimo con una habitación con capacidad para estar, comer y cocinar; dos recámaras con área de guardado; un baño compuesto de regadera, lavabo e inodoro; área de guardado y área de servicio, de aproximadamente 55m² de construcción.

El monto máximo del crédito es por el 90% de la línea de crédito por lo que, el adquirente debe aportar el 10% restante como enganche. Cabe señalar que, el precio máximo de la vivienda popular no debe exceder de la cantidad que resulta de multiplicar por 8 el salario mínimo de un año (96 salarios), vigente en la localidad en que se ubique la vivienda.

La afectación del ingreso familiar, es decir la proporción que representa el pago del acreditado con respecto al ingreso mensual, fluctúa en función directa al monto de crédito financiado:

- 15% de un salario mínimo para préstamos de 16.66 a 25 salarios mínimos (sm).
- 61% de un salario mínimo para un crédito de 83.33 sm.

Cabe señalar que el ingreso del beneficiario de un crédito, varía desde 2.5 hasta 4 salarios mínimos.

El tiempo para liquidar el crédito es:

- Para mejoramiento de vivienda hasta 15 años
- Para vivienda progresiva y terminada hasta 30 años

La erogación mensual será el resultado de la diferencia entre el monto del crédito, menos enganche, dividido entre el número de períodos en que se concertó el préstamo. Es importante mencionar que el nivel de subsidio que se otorga es de un 38% promedio.

En caso de pagos anticipados para amortización del crédito, se pueden hacer pagos por adelantado, siempre y cuando se consideren pagos al menos, equivalentes a una mensualidad y que consideren el salario mínimo oficial vigente en el momento.

La tasa de interés que se aplica a los saldos insolutos del financiamiento de los acreditados y/o beneficiarios, es de dos tipos:

a) Tasa de interés por actualización del salario mínimo, la cual se aplicará 2 meses después de ser decretado el incremento del salario mínimo.

b) Tasa de interés del 3% anual para créditos hasta 66.66 sm y el 4% anual para financiamientos hasta 83.3 sm.

Asimismo, Fonhapo a partir del año 2001 y a la fecha instrumenta el Programa de Subsidios al frente que tenía anteriormente Sedesol denominaba VivAh (1998-2002), incorporándole un nuevo elemento el de mejoramiento de la vivienda, referido exclusivamente para dotar con piso de cemento las viviendas de las familias beneficiadas y denominado Programa “Tu Casa”.

La instalación de pisos de concreto es para una superficie promedio de 27m² y en este caso las condiciones de financiamiento son:

- Ingreso personal inferior a 1.5 sm
- No tener piso sólido.
- Habitar una Vivienda, acreditando legalmente su propiedad.
- Subsidio Hasta el 60% por buen pago.
- Plazo de amortización de hasta 2 años, a pagar en mensualidades.
- Interés Variable igual al incremento que sufra el salario mínimo. Por mora, la que resulte de multiplicar por 1.1 la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (Tie)
- Aportaciones: 50% Fonhapo, 40% Acreditado o agente operador (Instituciones Estatales), 10% Beneficiario
- Monto máximo de financiamiento hasta \$1,800.

3.3.3 Fuentes de los recursos

Cabe señalar que, el Fonhapo normalmente tiene una restricción fundamental en cuanto a la fuente de sus recursos, en este sentido, debido al subsidio implícito en los créditos del Fonhapo, los recursos propios de la institución, que provienen de la recuperación de créditos y de su patrimonio, sólo alcanzan para cubrir en promedio el 40% del financiamiento que otorgaba.

El resto proviene de otro tipo de fuentes que pueden ser nacionales o internacionales. Las aportaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que directamente hace el gobierno federal representan una quinta parte de sus recursos y los créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial, o el Banco Interamericano de Reconstrucción de Fomento (Birf) representan el 40% restante, aunque el Banco Mundial siempre ha solicitado una recuperación mayor, de alrededor del 50%, en los programas en que ellos participaban.

Uno de los préstamos conseguidos en el exterior de manera más rápida, fue en 1986 cuando se obtuvo un préstamo del Birf, como respuesta a la preocupación surgida a causa de los sismos de la Ciudad de México en 1985, así como para llevar a cabo programas de lotes y servicios y vivienda progresiva en los estados.

Los recursos del Banco Mundial implican una serie de requisitos que condujeron a la institución a tener mayor cuidado con la recuperación de los fondos y los plazos, enganches e intereses, ya que dichos préstamos se hallaban parcialmente condicionados a una mejoría en la recuperación de los créditos.

Para seguir consiguiendo los créditos del Banco Mundial, entonces, fue indispensable lograr una mayor recuperación, porque esto es lo que permitía reproducir los programas a escalas mayores. Cabe señalar en 1988 se tenían conceptos como el subsidio programado, que se refería al buen pago que hacían los beneficiarios de los créditos, que era del 40% de los créditos, por lo menos en las líneas de crédito más importantes de menos de 40 veces el salario mínimo mensual.

No obstante, la recuperación de créditos, y por lo tanto el subsidio implícito en los programas del Fonhapo, una vez que los créditos habían sido ejercidos, era mucho mayor. Hasta 1988, los subsidios

eran de cerca del 70%, debido a la tendencia de deterioro en los salarios mínimos y los casos de incumplimiento de pago.

En términos generales, a diferencia de los años sesenta y principios de los setenta, cuando los créditos internacionales se dedicaban a construir vivienda terminada del Fondo de la Vivienda (Fovi) dentro del Programa Financiero de la Vivienda (Pfv), en los 80's los préstamos internacionales se destinaron a vivienda progresiva y programas de lotes y servicios.

Este cambio en la concepción del uso que debía darse a los recursos internacionales provenía de un cambio en la política gubernamental que, de profundizarse, podía haber implicado un cambio de dirección de la atención gubernamental en favor de los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, no se había dado hasta ese momento un viraje de este tipo, sino que, a pesar del mayor énfasis que se le daba a una institución como el Fonhapo, se seguía apoyando prioritariamente a los sectores de ingresos medios a través de instituciones como el Infonavit y el Fovi.

Así, el Fonhapo mostraba, entre las instituciones de vivienda, un crecimiento acelerado en cuanto a sus recursos, al mismo tiempo que había logrado racionalizar sus gastos administrativos, que en un principio eran excesivos.

Al igual que con muchos otros programas de vivienda destinados a la población de más bajos ingresos en el resto del mundo, el problema más grave del Fonhapo radica en que los altos subsidios sólo son sostenibles a pequeña escala. La posibilidad de reproducir programas de este tipo, que tienen la enorme ventaja de ser relativamente poco costosos unitariamente y ejercen un impacto social muy fuerte, sólo existen en la medida que los subsidios se racionalicen, se obtengan mayores créditos (no sólo del exterior, sino quizá también de la banca de desarrollo), y se elaboren mecanismos de mayor participación financiera por parte de los mismos beneficiados por la vivienda del Fonhapo.

Ante todo, la reducción del subsidio depende de que la institución no se manifieste como una agencia política, sino como una fuente de financiamiento y asesoría para la construcción de vivienda con una clara vocación de servicio social. Frente a la legitimación que se obtiene de entregar subsidios enormes a algunos pequeños grupos que tienen el peso político o la insistencia suficiente para conseguirlos, la posibilidad de destinar muchos más créditos para la construcción masiva de programas de lotes y servicios de vivienda progresiva, puede tener un impacto legitimante enorme sobre la población en general.

De manera particular, en el 2001 continuó con la modificación de sus reglas de operación y administración crediticia, con el objeto de transparentar el otorgamiento de créditos y la asignación de los estímulos que otorga, así como fortalecer la administración y recuperación de su cartera. Al respecto, es conveniente señalar que se estima que en los últimos años ha recuperado cerca del 80 por ciento de lo programado.

Parte de su saneamiento financiero se observa en la medida que ha liquidado en su totalidad sus Delegaciones Regionales fortaleciendo su función eminentemente financiera y de fomento, mediante la descentralización de la operación crediticia hacia los organismos estatales, formalizando lo anterior, mediante anexos de ejecución suscritos con diversas entidades federativas. Aunque no es demás resaltar, que si bien su planta de empleados "Técnicos" ha disminuido, los ahorros de los mismos ahora sirven para pagar salarios extraordinariamente más altos a los "Ejecutivos" de las oficinas centrales, situación que es lo más común en las organismos financieros análogos como Infonavit, la Sociedad Hipotecaria Federal, Fovissste, Banobras, etc.

Cabe señalar que el Fonhapo mantiene convenios con los Institutos de Vivienda de los estados, con Banobras y con el Fovi para el caso de cofinanciamiento. De igual modo, Fonhapo estableció convenios con los organismos estatales y/o municipales de vivienda para reestructurar sus adeudos pendientes.

3.3.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2002.

A lo largo de los últimos 20 años, el Fondo enfrentó diversos retos y transformaciones necesarias para atender las demandas de la población. El cambio de mayor trascendencia como entidad de promoción y fomento financiero a la vivienda se presenta a principios de los 90's y en particular en el año 2001, cuando se determina por el Ejecutivo Federal su migración hacia una Entidad Financiera de segundo piso, canalizando sus recursos a través de los Organismos Estatales de Vivienda e Instituciones Financieras Privadas.

Esto es, si bien ha continuado siendo una entidad que sigue otorgando subsidios, los créditos que se conceden, al ser una entidad financiera como banca de desarrollo, implica en principio atenderse más a los parámetros de recuperación de créditos y de sobre vivencia financiera con el buen manejo de sus recursos propios.

Este cambio implicó adecuaciones operativas y de coordinación, que rebasan el ámbito del Fondo e involucran una relación y compromisos con las Instituciones, Entidades y Organismos que operan como agentes financieros de primer piso, mismos que eventualmente requerirán incorporar nuevos esquemas operativos de financiamiento y atención directa a la población objetivo, además de participar en forma determinante en la recuperación del financiamiento.

Así, en el 2004 comienza su salida como entidad gubernamental paraestatal en apoyo a los Institutos Estatales de Vivienda, para si bien continuar como banca de desarrollo, dar proceso de entrada al manejo de su financiamiento en estrecha colaboración con instituciones financieras privadas como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles).

- **Crédito Ejercidos**

De acuerdo con el último Informe de Labores del Fonhapo⁵¹, de 1983 y hasta el mes de diciembre del 2003, el Fonhapo otorgó 622,063 créditos (Cuadro A) correspondiendo el 20.4% a Lotes con Servicios, el 41.4% a Viviendas Mejoradas, el 37.9% a Viviendas Progresivas y solo el 0.25% a Viviendas Terminadas.

- **Número de Créditos de acuerdo a fuente de información**

Sin embargo, de acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox⁵², en el período 1983-2003, Fonhapo había otorgado 851,134, créditos (Anexo. Cuadro No. 1). La discrepancia de cifras se observa en el cuadro "B", haciendo hincapié que para la Presidencia de la República las cifras del 2003 corresponden a cifras programas desde octubre de 2002.

Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de Fonhapo en el periodo 1983-2003, el año que se asignó un mayor número de estos fue en 1990 cuando se colocaron 59,506 (Anexo. Cuadro No. 1 y B) y a partir de ese año, la tendencia era hacia su práctica desaparición y liquidación, cuando en el año 2000, solo contó con recursos para 6,730 créditos.

Cabe señalar que en los años siguientes la situación se reversionó, hasta alcanzar tener programado en el 2003, según el Tercer Informe de Gobierno la asignación de 122,829 créditos (Anexo. Cuadro No. 1 y B), situación que no se logro por ningún motivo a la eficiencia o eficacia de Fonhapo, sino a que el Gobierno de Lic. Vicente Fox, transfirió los recursos del Programa VivAh de la Sedesol hacia el Fonhapo.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 el Fonhapo, asignó el 19.5% (Anexo. Gráfica No. 1) de los mismos (122,829 créditos), lo cual la coloca como la segunda institución después de Infonavit, por el mayor número de créditos que otorgó ese año.

Paradójicamente, del total de la inversión ejercida por todas las instituciones de vivienda, los recursos de Fonhapo que fueron aumentados gracias a las transferencias del extinto programa VivAh de la Sedesol,

51 Fonhapo. 2003 Informe de Labores. México.

52 Ob. Cit. Presidencia de la República. III Informe de Gobierno.

representa el 1.2% del total de los recursos (Anexo. Gráfica No. 2), con lo cual se manifiesta que esta institución, si bien continua otorgando un mayor número de créditos estos no se destinan para la vivienda terminada, con lo cual se manifiesta como una entidad financiera con fines de control de política habitacional popular.

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, los recursos del Fonhapo jamás rebasaron el 5% de los mismos (Anexo. Cuadro No. 3 y 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la séptima institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales.

Cuadro A

Crédito Ejercidos por Fonhapo

Año	Lotes y Servicios	Vivienda Mejorada	Vivienda Progresiva	Vivienda Terminada	Total
1983	1,898	0	5,569	0	7,467
1984	8,597	9,143	9,512	246	27,498
1985	11,824	3,672	14,539	500	30,535
1986	18,994	7,549	31,875	480	58,898
1987	18,445	14,485	27,232	0	60,162
1988	12,852	22,166	20,756	0	55,774
1989	9,227	11,022	22,585	0	42,834
1990	18,979	29,119	11,408	0	59,506
1991	3,635	19,339	10,581	0	33,555
1992	3,038	25,027	11,140	0	39,205
1993	5,902	22,854	19,069	0	47,825
1994	4,080	17,048	16,642	0	37,770
1995	7,017	6,529	12,735	0	26,281
1996	2,157	9,895	6,614	0	18,666
1997	74	9,580	5,172	0	14,826
1998	4	2,181	3,338	0	5,523
1999	254	2,761	3,431	0	6,446
2000	0	3,363	3,367	0	6,730
2001	0	20,878	199	0	21,077
2002	0	20,683	0	85	20,768
2003	0	459	5	253	717
	126,977	257,753	235,769	1,564	622,063
	20.41%	41.43%	37.90%	0.25%	100.00%

Fuente: Fonhapo. Informe de Labores 2003. Cifras del año 2003 al 31 Julio.

Cuadro B

Número de Créditos de acuerdo a fuente de información

Año	Presidencia de la Republica. Tercer Informe de Gobierno	Informe de Labores de Fonhapo 2003	Diferencia
1983	7,467	7,467	0
1984	27,002	27,498	- 496
1985	30,535	30,535	0
1986	58,898	58,898	0
1987	60,162	60,162	0
1988	61,004	55,774	5,230
1989	42,834	42,834	0
1990	59,506	59,506	0
1991	33,555	33,555	0
1992	39,205	39,205	0
1993	47,825	47,825	0
1994	37,770	37,770	0
1995	26,281	26,281	0
1996	18,666	18,666	0
1997	14,826	14,826	0
1998	5,523	5,523	0
1999	6,446	6,446	0
2000	6,730	6,730	0
2001	10,490	21,077	- 10,587
2002	133,580	20,768	112,812
2003 P_/	122,829	717	122,112
Total 1983-2003	851,134	622,063	229,071

P_/ Cifras programadas en el caso de Presidencia de la República

3.4 La Gestión del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) con administración bipartita como organismo descentralizado

3.4.1 Antecedentes

Los antecedentes de la gestión de la administración pública para dotar de vivienda a la población, correspondieron al Gobierno de Plutarco Elías Calles con la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles a favor de los empleados federales y la creación en 1926 de la primera institución abocada para tal fin, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

Al respecto cabe señalar que el Decreto de creación data del 12 de agosto de 1925, y tuvo una duración de 21 años⁵³, sin embargo, su funcionamiento no es bien conocida ni la fuente de sus fondos. Este organismo fue reemplazado en 1947 por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), a partir de la cual se establece la operación y funcionamiento de un Fondo especializado, el cual continuó su acción habitacional.

Dentro de las obras edificadas, destaca la realizada en 1949 cuando se inauguró el conjunto habitacional Centro Urbano Presidente Alemán, con 1,080 departamentos y 168 locales comerciales en edificios de 3 y 14 pisos, el cual es el antecedente de las unidades habitacionales de grandes dimensiones. Este conjunto ubicado en las calles de Félix Cuevas y Av. Coyoacán en la Ciudad de México fueron obra del Arquitecto Mario Pani, posteriormente el Issste redujo el tamaño de los conjuntos.

Entre 1950 y 1970 el Issste edificó 45 mil viviendas siendo entre otras, las unidades Multifamiliares Centro Urbano Presidente Benito Juárez con 980 departamentos en edificios de 4, 7 y 14 pisos diseñados también por el Arq. Mario Pani y Unidad la Patera. Es hasta en 1972 que se crea el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste)⁵⁴.

El Fovissste continuó la labor realizada por el Issste, la cual en principio estuvo esencialmente dirigida a la edificación de la vivienda en arrendamiento. Esta institución por el volumen de construcción, desde su constitución siempre ha estado a la zaga del Infonavit, sin embargo el nivel o calidad de las viviendas ha sido sensiblemente superior a las del Infonavit, pues por lo menos entre 1970 y 1980 la inversión promedio por unidad osciló en alrededor de 120 salarios mínimos de la época, contra 78 de Infonavit.

Cabe señalar que el Issste en cofinanciamiento con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) participó en la construcción de la Unidad Habitacional Tlatelolco en la que se edificaron 11,916 viviendas en edificios de 4, 7, 8, 14 y 22 pisos⁵⁵.

Durante la época de los 80's, la estrategia del Fovissste se modificó ante la crisis, con lo cual la inversión promedio por vivienda se redujo considerablemente por vivienda a niveles de 55 a 65 salarios mínimos y una parte de los recursos tuvieron que ser canalizados al refinanciamiento de la deuda contraída.

3.4.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

53 Cohen, Perlo, Manuel. "Política y vivienda en México, 1910-1952" en Revista Mexicana de Sociología. No. XLI pp. 769-835. La acción de esta institución beneficio durante su existencia de 21 años a 9,200 empleados público federales, es decir un promedio de 438 créditos por año.

54 El 10 de noviembre de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional para quedar en los siguientes términos: "...el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos...".

55 El caso de la Unidad Habitacional Tlatelolco, se trata a mayor detalle en el apartado "La Gestión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) con administración indirecta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como organismo descentralizado".

Su población objetivo⁵⁶ son los trabajadores asalariados bajo el régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que sean titulares de depósitos a su favor por más de 18 meses en el Fondo de la vivienda, con ingresos desde 1 un smm.

El destino de los recursos es para otorgar por una sola vez créditos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar, ampliar o mejorar vivienda, pago de enganche, gastos de escrituración de viviendas de interés social y para pagos de pasivo.

Las características de la vivienda para la que se pretende otorgar el crédito deberá ser cómoda e higiénica y contar como mínimo con los servicios de agua potable, energía eléctrica, drenaje o en su defecto fosa séptica con una vida útil mínima probable de 30 años.

El tipo de créditos y monto máximo será:

- Para adquisición de vivienda o construcción individual en terreno propio, éstos se podrán otorgar en cofinanciamiento. En caso de créditos para adquisición, el trabajador deberá aportar como enganche un mínimo del 10% del valor de la vivienda expresado en salarios mínimos mensual (smm).
- Créditos individuales con garantía personal hasta 30 smm.
- Crédito máximo con garantía hipotecaria hasta 150 smm. De acuerdo a un sistema de puntaje, en la que el diseño esta programado para que, el monto máximo se obtenga solamente cuando se de una combinación, en la que se cuente con una edad de hasta 35 años y un ingreso de por lo menos 8 smm.

El precio máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos es de 300 veces el smm, en este sentido si el Fovissste le llegara a conceder el tope de crédito de 150 smm, el beneficiario deberá aportar los otros 150 smm restantes.

Se entenderá que el salario base o básico, es la retribución integrada solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, excluyendo cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.

Asimismo, se entenderá por salario mínimo mensual el que resulte de multiplicar por 30.4 el Salario Mínimo Diario General que rija en el Distrito Federal al momento de ser adjudicado con un crédito.

En este sentido, la afectación del ingreso o descuento por pago de nómina, o pago en caja receptora, deberá ser aceptado por escrito por el trabajador y no podrán exceder del 30% de su salario base o básico señalado anteriormente.

Cuando un trabajador reciba crédito del instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro (Sar), se aplicará como pago inicial. Durante la vigencia del crédito, las aportaciones del 5% sobre el sueldo básico que realicen las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal a su favor, se destinarán para reducir el saldo insoluto de su crédito.

La cuenta del Sar, se compone de una cuenta individual a nombre de cada uno de los trabajadores, conformada por la subcuenta de ahorro para el retiro y la del fondo de la vivienda. Dependiendo de cada trabajador la cuenta individual se compone por 1.- Ahorro para el retiro equivalente al 2% del salario base y hasta 25 veces el smm. 2.- El Fondo de la Vivienda el cual, es el equivalente al 5% de su salario base y hasta 10 veces el smm.

En este sentido, los trabajadores de manera personal, pueden realizar aportaciones voluntarias en cualquier momento, para aumentar su ahorro para el retiro o para su fondo de vivienda.

56 Fovissste. 2004. Reglas de Operación de Créditos.

Asimismo, en cualquier tiempo se pueden efectuar pagos anticipados para reducir el saldo insoluto de su crédito una vez que lo obtengan.

Si el trabajador no recibe crédito del Fovissste, podrá retirar las aportaciones de la subcuenta de vivienda del Sar, cuando cumpla 65 años, o recibir una pensión del Issste, o por la aplicación de un plan de pensiones establecido por la dependencia o entidad donde el trabajador preste sus servicios. Si el trabajador fallece, los depósitos podrán ser entregados a sus beneficiarios previa solicitud. En el ejercicio 2002 se atendieron a nivel nacional 26,186 solicitudes de devolución de depósitos del 5%

Cabe señalar, que los créditos devengan intereses sobre su saldo insoluto ajustado conforme a la tasa que determine el Instituto, el cual será del 4% al 6% de interés anual sobre saldos insolutos, según los rangos salariales de los acreditados. Mientras que el plazo máximo de amortización no será mayor de 30 años. Si transcurrido este lapso existiera algún saldo insoluto y el trabajador se encuentre al corriente de sus pagos, el instituto lo liberará del pago de dicho saldo.

La forma de gestión de los créditos podrá ser solicitada, tramitada y obtenida en forma personal por los propios trabajadores, o a través de representantes debidamente acreditados ante Fovissste.

En cuanto a la disponibilidad de recursos, la Comisión Ejecutiva del Fovissste (órgano rector) da a conocer por entidad federativa la distribución presupuestal de los mismos, tomando en cuenta el número de trabajadores, las facilidades que otorguen los Gobiernos estatales y municipales para ceder terrenos para uso habitacional, licencias y permisos de construcción, reducción de impuestos locales, así como los lineamientos normativos que emita la Sedesol, y/o del Consejo Nacional de Vivienda (Conafovi) para la edificación de viviendas.

La asignación de los créditos se hará por una sola vez. En el caso de créditos mancomunados, si el trabajador obtiene una puntuación mínima requerida, y en el supuesto de que su cónyuge, concubina o concubinario, sea titular de una subcuenta del fondo de vivienda del Sar y preste sus servicios al estado, ésta última podrá obtener un crédito hasta por el 75% del monto máximo que pudiera corresponderle en base al cálculo de crédito por edad y salario, siempre y cuando ambos créditos se apliquen a una misma vivienda y el cónyuge, concubina o concubinario tenga una antigüedad mínima de cotización de 18 meses.

Asimismo, el inmueble sobre el que se aplicará el crédito deberá estar escriturado en copropiedad.

Cabe señalar que el inmueble objeto del crédito se asegurará contra daños durante todo el tiempo que exista saldo a cargo del trabajador y correrá a cargo del acreditado. El seguro para los casos de incapacidad total o por muerte del acreditado quedará a cargo del instituto.

Asimismo, con la reformas a las reglas de otorgamiento de crédito se posibilita a los jubilados, su acceso a préstamos hipotecarios acordes a su edad y pensión.

Un punto importante a destacar es que, el número de derechohabientes de créditos Fovissste al año 2003, es de aproximadamente 2,100,000 trabajadores, de los cuales de acuerdo al Informe de Labores del Fovissste⁵⁷ solo ha otorgado 559,737 créditos, cuyos montos varían de 30 hasta 150 smm. Lo anterior implica que la demanda satisfecha alcanza el 26.5% de los trabajadores y la demanda por cubrir a la fecha es de 73.5%.

En este sentido, por la amplia demanda que no se ha cubierto la forma de asignar los créditos los realiza mediante sorteos, mismos en los que las fechas para el registro de solicitudes de crédito son establecidas mediante invitación pública, a través periódicos de circulación nacional.

Si el trabajador fue sorteado en la opción "Paquetes de vivienda", puede elegir su vivienda entre toda la oferta habitacional registrada ante el Fovissste en la entidad federativa de su elección. Para tal efecto, el

57 Fovissste. Informe de Labores 2003 "...se tienen detectados a 2,126,623 trabajadores asegurados, pensionados y jubilados, cifra que incluye a las personas que laboran en más de una, de las 241 dependencia y entidades que cotizan a este organismo..."

Departamento de Vivienda de la Delegación del Issste y las organizaciones sindicales ponen a disposición de los trabajadores el Catálogo de Paquetes de Vivienda registradas en cada localidad.

Si el trabajador fue sorteado en la opción de "Mercado Abierto", puede elegir libremente su vivienda entre cualquiera de las disponibles en la entidad federativa de su elección: viviendas ofertadas por particulares, viviendas incluidas en conjuntos habitacionales no registrados ante Fovissste y casas incluidas en los Paquetes de Vivienda registrados ante Fovissste.

Una vez elegida la vivienda por el trabajador entrega su "Certificado de Crédito" y la documentación necesaria de acuerdo al tipo de crédito, en las Sociedades Financieras de Objeto Limitado hipotecarias (Sofoles) que apoyan al Fovissste para la formalización del préstamo asignado.

Por otra parte, el Fovissste también maneja un financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, (crédito a los constructores) mismos que se realiza mediante Convocatorias para Subastas de financiamiento. La convocatoria se publica en por lo menos uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente cuando menos en uno de la entidad federativa donde se ejecutará la obra. Obviamente, que las viviendas que se construyan deben venderse exclusivamente a los derechohabientes del Fovissste.

La cuota de inscripción para los constructores de vivienda, a las Subastas de Financiamiento, no puede ser mayor al 0.5 al millar del financiamiento solicitado, y las garantías que se deberán entregar, no podrán exceder del equivalente a 1 al millar del monto de financiamiento solicitado.

- **Factores y mecánica para la asignación de créditos a los beneficiarios. Ejemplo de asignación de puntos y monto máximo del crédito**

Si se considera un trabajador de 40 años, con antigüedad en el trabajo equivalente a 86 bimestres, 4 dependientes económicos, con un terreno propio para construir una vivienda, un ingreso de 3 smm y casado o viviendo en concubinato con una persona que presta sus servicios al estado, la puntuación a cada uno de los factores será la siguiente⁵⁸:

a) La puntuación máxima otorgada, por concepto de salario base será de 120 puntos, para el derechohabiente que perciba mensualmente un "Salario base o básico" menor o igual a 2 smm.

b) La puntuación para los salarios base subsecuentes, expresados en múltiplos de salario mínimo mensual, será el resultado de la siguiente fórmula:

$$P = Pm - (st-2.0)12 \text{ donde}$$

P = Puntuación por concepto de salario base.

Pm = Puntuación máxima = 120.

St = Salario base del trabajador expresado hasta en décimas de smm.

$$P = 120 - (3 - 2.0)12$$

$$Pm = 120 - 12$$

$$Pm = 108 \text{ Puntos}$$

c) La puntuación por cada bimestre cotizado será de 0.5 puntos. Con 86 bimestres se obtendrían 43 puntos ($86 \times 0.5 = 43$) que se adicionan a la puntuación anterior ($108 + 43 = 151$).

d) Se otorga un punto por cada mes de smm que se tenga como saldo en la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del Sar. Si el smm fuera de \$ 549 y se tuviera un saldo de \$ 2 345.00, se tendrían 4.27 puntos más ($\$2,345 / \$549 = 4.27$) y ($151 + 4.27 = 155.27$).

e) A la puntuación obtenida, se le incrementará el porcentaje que corresponde por dependientes económicos. Este porcentaje equivale a un 10% por cada dependiente económico, con un tope

58 Ejemplo realizado en las condiciones en que operaba la asignación de créditos en esa fecha. Actualmente la información de resultados se presenta vía llenado de datos en Página de Internet del Fovissste, pero no se especifica como se obtuvo la calificación.

máximo de 30%. De esta manera, se tendrá $(155.27 \times .30 = 46.58)$ así como $(155.27 + 46.81 = 201.85)$. Cabe señalar que si bien en este ejemplo, se tiene 4 dependientes económicos solo se le consideran los tres primeros (30%).

- f) Los trabajadores que soliciten crédito para la construcción en terreno propio y los que deseen adquirir la vivienda que arrenden con opción a compra, aplicarán un 20% adicional al resultado obtenido. Así se obtendría $(201.85 \times .20 = 40.37)$ y $(201.85 + 40.37 = 242.22)$.
- g) En el caso de que ambos cónyuges sean trabajadores al servicio del estado, se adicionará 10% del puntaje obtenido, obteniéndose en total 266.44 puntos. $(242.22 \times .10 = 24.22)$ y $(242.22 + 24.22 = 266.44)$.

Finalmente, al correlacionar las variables de Ingreso y Edad (una tabla diseñada por actuarios del Fovissste para dar el menor monto de crédito) se obtendría un crédito que en este caso hipotético sería del orden de un total de 90 Smm. Este último dato sale de cruzar la línea Ingreso (3 smm) con el renglón edad (40 años) del cuadro que diseño el instituto y presenta en sus reglas de operación.

3.4.3 Fuentes de los recursos

El Fondo de la Vivienda (Fovissste), es un órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), encargado de administrar las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades afiliadas a este instituto constituidas para otorgarles créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas⁵⁹. Actualmente, la estructura del sector público en materia de vivienda funciona sectorizado en la Secretaría de Salubridad y Asistencia Ssa a través del Issste.

Se le considera un organismo bipartita por obtener recursos del Gobierno Federal (fiscales) y de los trabajadores al servicio del Estado (descuento por nomina). En este sentido en su Consejo de Administración participan representantes del Gobierno Federal y de la Federación de Sindicato de los trabajadores al servicio del Estado (Fstse).

Para la canalización de sus recursos, este fondo utiliza dos mecanismos: I.- El crédito individual al trabajador derechohabiente a través de un sistema de puntaje que considera los siguientes factores: edad, salario, saldo en la subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro (Sar), bimestres aportados al instituto por el patrón y dependientes económicos; II.- El denominado "Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales", donde mediante convocatorias nacionales se otorga financiamiento a los constructores de vivienda de interés social quienes ofrecen pagar una tasa de interés por el financiamiento.

La mayor fortaleza del Fovissste radica en que sus principales fuentes de recursos las constituyen las aportaciones de los trabajadores, a través del Estado, equivalentes al 5% de su salario, así como los recursos que obtiene de la recuperación de créditos.

Mientras que una debilidad del Fovissste se presenta en que su operación carece de autonomía de gestión, ya que por una parte depende del Issste y por otra, de la Shcp quien le establece un techo presupuestal al uso del patrimonio del fondo. Adicionalmente, el archivo maestro de créditos que constituye el principal elemento de control, no se encuentra en orden, lo que deriva en omisiones de registro de crédito y pagos.

59 Ob. Cit. Fovissste. 2004. Reglas...

3.4.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

Principales logros de acuerdos a información del Fovissste

- **En Vivienda Financiada**

De 1973 hasta 1989 se otorgaron a los trabajadores derechohabientes este tipo de créditos para adquisición de viviendas construidas por Fovissste, con una amortización fija durante la vigencia del crédito, con un plazo máximo de 20 años y un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. La base para el otorgamiento de créditos fue el costo total de la obra, prorrateado entre el número de viviendas, más la cuota de seguro de daños; a partir de 1990 cambió el esquema financiero, siendo en término de veces salarios mínimos burocráticos.

Este tipo de crédito operó hasta 1993, cuando fueron concluidas las últimas viviendas correspondientes a esta línea, derivado del nuevo enfoque que se dio al Fondo para convertirlo en un organismo de tipo financiero. El total de este programa ascendió a 113,456 viviendas financiadas a los trabajadores en conjuntos habitacionales ubicados en las principales ciudades de la República Mexicana.

- **En Crédito Unitario**

Desde 1974 hasta 1989 se estableció este tipo de crédito para adquisición de vivienda, construcción en terreno propio, ampliación, reparación y mejoras; eran créditos otorgados en pesos, con garantía hipotecaria, amortización fija durante la vigencia, con un plazo máximo de 20 años e interés del 4% anual sobre saldos insolutos. La base para el otorgamiento del crédito fue conforme a los montos máximos autorizados por la Junta Directiva.

Como consecuencia de los sismos ocurridos en el año de 1985, el Fondo atendió la demanda de vivienda de los servidores públicos afectados, para lo cual se crearon las líneas de: Programa Emergente para Damnificados, Adquisición por Cuenta de Terceros y Reconstrucción por Daños Sísmicos, con estos programas se otorgaron 6,175 créditos para vivienda.

A partir de 1990, varió el esquema de otorgamiento del crédito, siendo éste en términos de salarios mínimos burocráticos, con amortizaciones del 30% del salario del trabajador. Hasta 2002, se realizaron 261,614 acciones de otorgamiento de créditos unitarios a favor de los servidores públicos.

- **En cofinanciamiento**

En 1990 se iniciaron los programas de cofinanciamiento Fovissste-Banobras (Autogestión) y Fovissste-Bancos; con estas líneas de crédito se otorgaron 38,728 y 54,600 créditos respectivamente.

En 1994 se creó el Programa de Oferta de Vivienda, en el cual Fovissste participó conjuntamente con los Bancos, ampliando la capacidad crediticia del Fondo, al cofinanciar los créditos para adquisición de vivienda terminada con recursos del Fovi; hasta 1997 se otorgaron 60,346 créditos.

En total desde su creación hasta el año 2002 el Fondo ha financiado 559,737 créditos para vivienda, sin incluir el Programa Extraordinario de Crédito, el cual se opera actualmente a través de la Sociedad Hipotecaria Federal.

- **Devolución de Depósitos del 5%**

Desde 1973 se han atendido 325,860 solicitudes de devolución de depósitos del 5% de los trabajadores o beneficiarios comprendidos en algunas de las causales señaladas en la Ley del Issste y se han elaborado los estudios actuariales para el pago de esta prestación, sin afectar el equilibrio financiero del Fondo.

- **Tercer Informe de Gobierno**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox⁶⁰, en el período 1983-2002, Fovissste había otorgado 574,122 créditos (Anexo. Cuadro No. 1). Esto es, las cantidades del Presidente Fox, rebasan (14,385) sin duda las que maneja el Fovissste (559,737 Cuadro B)⁶¹ quien es la generadora de los datos y además consideran que lo realizado corresponde a 19 años (1983-2002) en contra de los 29 años que maneja como datos el Fovissste (1973-2002).

Si consideramos solo las cifras del Presidente Fox, se observa que la trayectoria histórica del número de créditos en el periodo 1983-2003, el año que se asignó un mayor número de estos, fue en 1991 cuando se colocaron 48,178 (Anexo. Cuadro No. 1).

A partir de ese año, la tendencia fue hacia su disminución paulatina y en el año 2002 entregó solo 11,116 créditos (menos de una cuarta parte -23%- de logrado 12 años antes). No obstante, para el año 2003 programó entregar 92,000 créditos, cifra sin precedente desde la creación de este organismo (Anexo. Cuadro No. 1).

Ahora bien, considerando que para el año 2003 solo se señala cifras como “Créditos Programados”, cuando se presente el recuento de las viviendas realmente realizadas en el Informe e Labores del Organismo para el año 2005 (que es cuando más o menos esta cantidad pudiera considerares ya no como programada sino ejercida), difícilmente se logrará ejercer la cifra de 92, 000 créditos.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 Fovissste, asigna el 14.6% (Anexo. Cuadro No. 2) de los mismos (92,000 créditos “programados”), lo cual la colocó como la tercera institución (Gráfica No. 1), por el número de créditos que otorgó ese año.

Por otra parte, del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, la inversión del Fovissste representa el 20.6% del total de los recursos (Gráfica No. 2).

Sin embargo, cabe señalar que históricamente de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 8.5 % de los mismos (Cuadro No. 3 y No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la cuarta institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales.

60 Ob. Cit. 2003. Presidencia de la República. III Informe de Gobierno.

61 Ob. Cit. 2003. Fovissste. Informe.

Cuadro A

Fovissste

Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$11.10	11,561	\$960.12
1984	\$25.80	6,374	\$4,047.69
1985	\$40.80	22,256	\$1,833.21
1986	\$85.90	23,045	\$3,727.49
1987	\$177.10	14,499	\$12,214.64
1988	\$384.20	14,923	\$25,745.49
1989	\$506.70	19,848	\$25,529.02
1990	\$744.40	24,986	\$29,792.68
1991	\$1,324.20	48,178	\$27,485.57
1992	\$843.20	34,977	\$24,107.27
1993	\$1,343.00	35,231	\$38,119.84
1994	\$1,905.20	47,314	\$40,267.15
1995	\$1,383.90	32,469	\$42,622.19
1996	\$1,498.60	28,731	\$52,159.69
1997	\$1,669.70	23,241	\$71,842.86
1998	\$1,921.80	15,323	\$125,419.30
1999	\$2,860.90	17,862	\$160,166.83
2000	\$3,512.50	24,301	\$144,541.38
2001	\$4,877.90	25,887	\$188,430.49
2002	\$991.30	11,116	\$89,177.76
2003 P_/	\$24,500.00	92,000	\$266,304.35
Total 1983-2003	\$50,608.20	574,122	\$88,148.86

Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Cuadro B
Fovissste
Histórico de créditos hipotecarios 1973-2002

Año	Vivienda Financiada	Crédito Unitario	Mejoramiento a la palabra	Cofinanciamiento	Oferta de Vivienda	Autogestión	Emergente Damnificados	Adquisición por cuenta de terceros	Reconstrucción por daños	Total
1973	122	33								155
1974	7,678	274								7,952
1975	7,021	1,162								8,183
1976	8,215	906								9,121
1977	8,317	1,081								9,398
1978	4,269	2,855								7,124
1979	8,268	2,781								11,049
1980	8,522	3,173								11,695
1981	9,150	2,886								12,036
1982	752	2,731								3,483
1983	7,615	4,938								12,553
1984	926	6,220								7,146
1985	10,391	5,915		3,719			2,561			22,586
1986	5,640	9,367		6,374				1,096	553	23,030
1987	4,272	4,781		3,528				1,965		14,546
1988	3,382	8,191		3,341						14,914
1989	7,146	7,215		5,487						19,848
1990	6,302	12,909		4,741		1,034				24,986
1991	2,325	34,919		4,878		6,056				48,178
1992	2,875	25,190		4,106		6,964				39,135
1993	268	11,176	7,705	8,730		17,336				45,215
1994		6,551	6,276	8,760	19,979	4,557				46,123
1995		6,519	4,573	936	16,717	1,124				29,869
1996		7,033	3,549		13,530	1,657				25,769
1997		8,515	2,715		10,120					21,350
1998		15,323								15,323
1999		17,862								17,862
2000		24,301								24,301
2001		26,641								26,641
2002		166								166
TOTAL	113,456	261,614	24,818	54,600	60,346	38,728	2,561	3,061	553	559,737

Fuente: Fovissste: Informe de Labores 2003

3.5 La Gestión del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) con administración tripartita como organismo descentralizado

3.5.1 Antecedentes

Los antecedentes de construcción de vivienda por el actual Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) los encontramos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (Imss)⁶², quien con base en el artículo 123 de la Constitución, estableció la obligatoriedad de los empresarios de hacer aportaciones para un fondo para la salud.

Así en 1942, se dispuso la creación de un Instituto de administración tripartita cuya integración económica habría de corresponder al sector patronal, obrero y del gobierno, en la cual se contempló como una prestación social años más tarde, la edificación de vivienda. De esta manera. El Imss comienza en 1953 la realización de programas de vivienda en renta para sus derechohabientes, suspendiendo esta actividad en 1962⁶³.

El Imss construyó las unidades Santa Fe (diseñada por el Arq. Mario Pani en 1957 con 2,200 departamentos), Tlanepantla (en 1958 con 1,540 departamentos), Independencia (llevado a cabo en 1960 con 2,234 departamentos), la Esmeralda (en 1970 para albergar 576 departamentos) así como Legaria y Tlatilco, entre otras, sumando 10 mil 600 viviendas. Los programas de construcción fueron financiados esencialmente con las reservas financieras del instituto, lo cual no era problemático en esos años, pues aun no se tenían que enfrentar el pago de pensiones de jubilación.

Cabe señalar que en esa época buena parte de los programas se enfocaron a la construcción de vivienda para alquiler, política que estaba ampliamente subsidiada, al grado que lo que ingresaba al organismo como cobro solo alcanzaba para cubrir los gastos de administración de los conjuntos habitacionales, por lo que la inversión nunca se recupero, siendo hasta los años de los 80 que se decidió vender los departamentos a la población que habitaban las unidades.

Al respecto, era notorio que cuando el Imss rento los primeros espacios en los años 50 y 60's, los habitantes originales, después de vivir un tiempo en las unidades, se desplazaron hacia viviendas de mayor costo y a su vez las subarrendaban a precio de mercado, mientras que al organismo le pagaban solo a precios de subsidio.

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), mediante el Decreto de Ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

En agosto de ese año se crea el Infonavit y las viviendas que tenía a su cargo el Imss, desde las de renta como las de recuperación de cartera crediticia, pasan con el tiempo a la administración de este nuevo organismo, iniciándose el financiamiento de las primeras 9,000 viviendas simultáneamente en 8 ciudades del país⁶⁴. El plan original preveía la construcción de 100,000 unidades anuales en viviendas con

62 Hacia 1942 confluían las circunstancias favorables para que finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social. El interés del Presidente Ávila Camacho por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde que asumió la presidencia, cuando anunció la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. En diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo, que se cumpliría uno de los ideales de la Revolución Mexicana, que era el de "proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales". El Congreso aprobó la Iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social

63 Garza, Gustavo y Scheingart Martha. La acción habitacional del estado de México. México, El Colego de México. La política habitacional aunque teóricamente se orientaba a la clase trabajadora, en realidad benefició a familias de ingreso medio y en número muy reducido, dadas la limitación de recursos.

64 Cuando en agosto de 1972 se programa el financiamiento de 9,000 viviendas, no necesariamente significó que se construyeran las mismas en ese año, sobre todo considerando que ya se encontraban en el octavo mes del año y la

superficie en promedio de 70 metros cuadrados en terrenos individuales o multifamiliares con numerosos servicios.

Sin embargo, al poco tiempo esas proyecciones se corrigieron a causa en principio a los ajustes financieros y luego a la inflación desbordante, realizando viviendas con superficie de 50 a 55 metros m² y en algunos casos aún menores.

Si bien las viviendas eran pequeñas, en la práctica se trataba de edificaciones con características superiores a las unidades que la mayor parte de la población beneficiada podían adquirir si participaran en el mercado libre de compra y venta de viviendas, ya que en los años 70's la mayor asignación de créditos se destinaron principalmente a los trabajadores con ingresos de entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales (smm).

En este sentido, cuando las organizaciones sindicales elevaron las quejas de sus agremiados, se trataba de lamentos infundados, pues la población beneficiada había accedido a viviendas con un valor de entre 90 y 130 smm, cuando su capacidad de pago les permitía a lo sumo pagar una vivienda de un valor alrededor de 60 smm.

Adicionalmente, las características de los pagos eran tales que, el beneficiario erogaba únicamente hasta el 25% de su ingreso mensual, en contraposición de los pagos que haría si compraran sus casas a precios de mercado en la cual, este rebasaba el 25% y en algunos casos se llegaba hasta el 75% del ingreso de una familia completa, lo que lo situaba en mejores condiciones de pago con respecto a cualquier sujeto de crédito en el mercado libre.

Cabe señalar que, en la Ley Federal del Trabajo se determinó que la obligación para formar un fondo sería cumplida por medio de la aportación patronal del 5% de los salarios ordinarios percibidos por cada trabajador, cantidad que se asignaría a cuentas individuales de ahorro. Esos depósitos de ahorro podrían ser retirados por el trabajador en el momento de su jubilación, defunción, declaración de incapacidad o terminación de la relación laboral.

Es decir, el Infonavit se constituyó como un ingenioso mecanismo de ahorro forzoso en el que los recursos eran entregados por los patrones, constituyéndose en una especie de impuesto adicional, y luego eran recogidos por los obreros como una cuenta de ahorro que les proporcionaba un ingreso extraordinario al momento de poder cobrarlo.

Pretendía resolver fundamentalmente el problema de encontrar una fuente de recursos financieros para la construcción de vivienda, que permitiera que los créditos se dieran con tasas inferiores a las prevalecientes en el mercado, tan sólo lo suficientemente altas para garantizar el carácter revolviente del Fondo.

El mecanismo de asignación de créditos ideado por el infonavit es quizá uno de los puntos más debatidos cuando se trata de evaluar su efectividad. La discusión se ha centrado esencialmente en dar explicaciones plausibles para el cambio de mecanismo de asignación de créditos que se utilizaba a finales de los setenta.

En un principio, la asignación de créditos se hacía por medio de un sistema computarizado para la selección de candidatos a obtener créditos, de acuerdo con un cierto perfil socioeconómico, y el Instituto realizaba predominantemente promociones directas para la realización de conjuntos habitacionales; pero a partir de los ochenta el sistema computarizado pasó a un segundo plano, y entonces el mecanismo fundamental de asignación lo constituyeron, en primera instancia, las promociones directas hechas por sindicatos y grupos organizados. Si bien es cierto que en la segunda etapa el sistema computarizado seguía teniendo vigencia en cuanto a la selección dentro de las promociones recibidas, en realidad la

construcción de viviendas, dependiendo del avance de las obra de infraestructura y de la dimensión del megaproyecto (Agua, luz, drenaje, pavimentación, vialidades, etc), puede llevar desde 24 horas (una casa sola, con terreno jurídicamente libre de gravamen, permisos de construcción en regla, y constructora de alta tecnología o por lo menos 15 obreros para realizarla sin tecnología) hasta 3 años todo el proyecto, dependiendo de la zona geográfica y del flujo de inversión de recursos.

accesibilidad a la vivienda para un trabajador en lo individual dependía esencialmente de que fuera incluido dentro de alguna promoción, ya sea del sindicato al que estaba afiliado o de algún otro grupo independiente.

Desde el inicio de la gestión del INFONAVIT, se pensó que la actividad puramente financiera no podía generar con la suficiente rapidez la oferta de vivienda necesaria, por lo que la institución debía hacer las veces de promotor. Las promociones directas que gestionó el organismo en sus primeros años correspondieron mayoritariamente a trabajadores sindicalizados, aunque hubo también gestiones con no sindicalizados y algunas pocas promociones externas.

Además, se consideró que la selección a través del sistema de cómputo constituía un mecanismo sumamente justo para la obtención de los créditos y poco propenso a la corrupción o malos manejos. Sin embargo, ya desde entonces se percibía que había una contradicción entre el carácter meramente financiero de la institución y el hecho de estar llevando a cabo promociones directamente, lo cual llevó con el tiempo a un cambio hacia las promociones externas como mecanismo de asignación de créditos.

Originalmente, el Infonavit tenía un financiamiento que denominó como “Línea I”, que consistía en financiar la construcción de viviendas en las que el instituto hacía las veces del promotor subcontratando la urbanización y la construcción.

Las primeras experiencias manifestaron que esta línea tendía a ser acaparada por empresas ligadas a líderes sindicales o personas del sector patronal, que en ocasiones incrementaban los costos de manera considerable.

Por ello a partir de 1974, se introdujo la modalidad de “promotores externos”, posteriormente denominada “Línea II”, en donde el Infonavit o los propios grupos de trabajadores adquirían viviendas a otros promotores, sindicales o no sindicales. Esta referencia permitió tener puntos de referencia en cuanto a calidad y costos. Posteriormente, el instituto desarrolló las “Líneas III a V”, destinados a la construcción en terrenos propios; para mejoramiento de la vivienda y; para pago de pasivos a terceros.

En esta época, lo que se percibía en el Infonavit era que la asignación de la vivienda se encontraba ampliamente politizada, en el sentido de que no todos los sindicatos o grupos organizados lograban que sus promociones fuesen aprobadas, pues había prioridad para aquéllas sobre las que el Instituto sentía más presiones o bien, sabía que obtendría alguna ventaja adicional al autorizarlas. A pesar de que subsistía un sistema computarizado, había razones para creer que los criterios utilizados para seleccionar las promociones para la construcción de viviendas que habrían de ser autorizadas eran más bien de tipo político, con un amplio margen para la discrecionalidad de los funcionarios del Instituto.

El Infonavit se planteó desde el principio como un mecanismo financiero de tipo revolvente que permitiera que los trabajadores adquirieran vivienda en propiedad, tal como lo estipulaba su derecho constitucional. Sin embargo, el carácter financiero del fondo de tipo revolvente no había sido cumplido en absoluto. En cuanto a la dotación de viviendas, si bien el Infonavit había construido un impresionante número de habitaciones cada año, nunca había alcanzado la cifra de 100,000 viviendas al año que se propuso en un principio.

Esto se debía sobre todo, a problemas relacionados con la recuperación de créditos, pero también a serias ineficiencias que se habían manifestado a lo largo del tiempo. Existía un rezago en el tiempo entre la autorización para incluir viviendas en el programa anual y la terminación de éstas, ya que se apreciaba que sólo una parte mínima de las viviendas terminadas en un año correspondía a viviendas de programas del mismo año.

Existía además un rezago entre los créditos asignados y el momento en que éstos se podían considerar ejercidos una vez que la vivienda era entregada a su dueño.

Por lo anterior se reasignó los créditos hacia los grupos de menos ingresos, lo que permitió al Infonavit disminuir el importe real de los créditos otorgados, ya que los grupos de menores ingresos por su poca capacidad de pago habían venido recibiendo créditos más pequeños.

Este rasgo es fundamental porque es lo que explica el comportamiento aparentemente paradójico de la institución, que aunque hubiese visto deteriorados sus recursos, tanto por la baja recuperación de créditos como por la caída de las aportaciones patronales que se hallan ligadas a los salarios reales, había financiado un mayor número de viviendas cada año. El hecho es que las unidades que se construían resultaban más baratas y de una calidad sensiblemente inferior a las del pasado.

Sin dejar de lado las limitaciones antes mencionadas, el problema más grave del Infonavit consistía en que su financiamiento resultaba extremadamente costoso. El instituto contaba con un subsidio implícito de un monto desmedido que dependía de un factor ajeno a la política habitacional -la inflación-, y que provenía de la descapitalización del fondo de ahorro que eventualmente debía ser devuelto a los trabajadores.

Hay que comprender que en ese tiempo, los cobros que el instituto realizaba a los trabajadores los tenía en valores absolutos (sin considera la inflación) y no en valores reales⁶⁵. Según cálculos del propio Infonavit, hasta antes de que ligara su sistema de pagos a la evolución del salario mínimo, la recuperación real de los créditos era de apenas un 14.4%.

Esto significaba que el Infonavit otorgaba un subsidio en los créditos del 85.6%, sin tomar en cuenta el costo de oportunidad de los recursos disponibles para sus programas, medida en términos de una tasa de interés real positiva y de las ineficiencias y costos sociales que podía acarrear el sistema de cobros de cuotas patronales, que funcionaban de manera muy similar a los impuestos.

Al respecto, la primera administración del instituto le correspondió (1972-1976) aL Lic. Jesús Silva-Herzog Flores, posteriormente Secretario de Hacienda y Crédito Público quien hubo que diseñar una estructura organizacional y elaborar reglamentos, manuales, normas, políticas, proyectos, programas, etc.

Durante los 70's el Infonavit actuó como promotor y constructor de viviendas, así como de servicios públicos como escuelas y clínicas en las unidades habitacionales que construía. Cabe señalar que en el periodo del Lic. Herzog, se logró la entrega de 90 mil créditos para un igual número de viviendas, cuya construcción requirió desde la selección y adquisición de los terrenos, los estudios preliminares; los diseños urbanos y de vivienda; la búsqueda y selección de constructores; y la presupuestación, ejecución y supervisión de las obras.

El Infonavit llevo a cabo en 1974 la construcción de viviendas en forma masiva, siendo ejemplo de esta la unidad "El Rosario", la cual consta de 17 mil viviendas con una superficie de 42 a 60 metros cuadrados (departamentos, casas dúplex y unifamiliares), compartidas por la delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla, siendo a la fecha la más grande de América Latina y que consta con una población cercana a los 100,000 habitantes⁶⁶.

65 Anteriormente se prestaba por ejemplo \$100,000 pesos de aquellos tiempos y se recuperaba, los \$100,000, 20 años después, aunque ya no se adquiriera nada con ese dinero. Posteriormente y en la actualidad, se presta en número de salarios mínimos (por ejemplo 180 y se cobra exactamente el mismo número de salarios mínimos actualizados).

66 Actualmente, por la complejidad de la unidad se han detectado varias bandas de asaltantes, cobros por protección (para evitar ser asaltados por otras bandas ajenas a ese territorio), venta de droga, exceso de tianguis, etc. El principal problema de El Rosario y otras unidades similares es su tamaño, y aunque fueron concebidas para dotar de vivienda popular a los trabajadores, su densidad poblacional ha generado graves problemas, siendo un modelo, arquitectónico y de desarrollo urbano, que está desapareciendo en Europa en la que actualmente se están tirando los viejos conjuntos habitacionales, cuando la situación lo permite.

En el Periódico El Universal del 9 de julio de 2001 se señala que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en los 5 primeros meses había iniciado 200 averiguaciones previas por delitos cometidos en El Rosario. "Tenemos una concentración de muchas personas, pero la situación no es alarmante, no se ha salido de control, aseguró el responsable de la agencia 40 del Ministerio Público de la PGJDF, Ernesto Jiménez Requena, quien explicó que la mayoría de las denuncias presentadas por habitantes de El Rosario son por robo en 60% de casos; mientras que 16% son por daño en propiedad ajena y lesiones por tránsito vehicular; 12% son lesiones dolosas; 1% homicidio imprudencial y el resto son ilícitos como despojo, amenazas, difamación y fraude, entre otros". Jiménez Requena "consideró que otro de los problema de la zona es el de la violencia familiar, pues no son pocos los casos

Para 1980 las promociones directas del instituto desaparecieron, mediante la explicación oficial de que la institución tenía que ser más bien un mecanismo financiero que un promotor o constructor, y que con el sistema anterior los trabajadores no tomaban una responsabilidad auténtica para conseguir una vivienda. Se argumentó que un gran número de las asignaciones eran rechazadas (se estimaba que el 47% en los primeros años de vida de la institución) y que las promociones externas harían que los trabajadores más necesitados hicieran sus solicitudes.

No obstante, algunos estudiosos han interpretado el cambio del sistema de asignación de créditos como parte de una pugna por el poder entre las grandes centrales obreras y el gobierno, que se resuelve cuando se otorga a las centrales obreras el control de la asignación de vivienda, vía las promociones externas, con el beneficio de la relación clientelista que logran establecer éstas respecto a sus agremiados. Según esta interpretación, desde el principio de las acciones del Infonavit, la Ctm desató una campaña de desprestigio contra la institución y presionó desde entonces para que hubiera un cambio en el mecanismo de asignación, hasta que el conflicto se resolvió con el triunfo de las cúpulas obreras y un severo deterioro de un verdadero carácter tripartita en la institución.

Como quiera que sea, las promociones externas hicieron que el perfil de beneficiarios cambiara, ya que se modificaron los mecanismos de selección y asignación de vivienda. De ahí en adelante, la vivienda se proporcionó sólo a los grupos organizados (sindicatos) o a otros que se organizaran con el fin específico de obtener vivienda, y que además llenaran una serie de requisitos (características socioeconómicas de los derechohabientes, localización geográfica de la necesidad de vivienda, etcétera) muy precisos, que con frecuencia dieron lugar a corrupción, información de dudosa confiabilidad y malos manejos por parte de los promotores.

De esta forma, alrededor del 70% de los beneficiados fueron obreros sindicalizados afiliados a las grandes corporaciones obreras (Crom, Croc, Ctm; etcétera), lo cual no correspondía con el perfil de los trabajadores inscritos en el instituto. Obviamente, el problema se remite no sólo al sistema de asignación de créditos, sino a la estructura misma del sindicalismo mexicano que permitía que prevalecieran cotos de poder, líderes "charros" y una cúpula obrera generalmente desligada de las demandas de sus agremiados.

Con la crisis de 1982 y la entrada del nuevo Gobierno, se da la primera moratoria al pago de la deuda externa, en la cual todos los datos disponibles hacia el final de la década de los ochenta indicaban que la economía mexicana había sufrido transformaciones fundamentales que obligaron a las políticas gubernamentales a estructurarse de nuevas formas.

Esta afirmación adquiere una relevancia particular cuando se trata del problema de vivienda. La política de financiamiento a la vivienda de los noventa se contempla con una fuerte racionalización en los subsidios y una canalización mucho más selectiva de éstos, así como una decisiva injerencia gubernamental que buscara asegurar el funcionamiento de mercados competitivos y eficientes en los segmentos que comprendían a las unidades familiares que contaran con capacidad de pago y, en general, un marco regulatorio que no inhibiera la inversión en vivienda.

Con lo anterior, el precepto constitucional que dio origen al instituto de dar vivienda para todos los trabajadores no solo no se cumplía, sino que para una gran mayoría de los trabajadores inscritos en el Instituto, la perspectiva de hacerse de una vivienda en esa década era totalmente distante y remota.

Debido al peculiar mecanismo con que operaba, el infonavit realizaba simultáneamente dos funciones: por una parte hacía que un monto importante de recursos estuviese disponible para financiar la vivienda, y por la otra, otorgar créditos subsidiados para los derechohabientes "afortunados" que tenían el suficiente "peso político" para ser seleccionados.

La accesibilidad de una vivienda para un trabajador en lo individual dependía fundamentalmente de que fuese incluido dentro de alguna promoción, ya sea del sindicato al que estaba afiliado o de algún otro

de mujeres que acuden a presentar querrela por agresiones que sufren de su cónyuge; sin embargo, posteriormente regresan para concederles el perdón, aun cuando no sea la primera vez que la víctima es maltratada física y moralmente por su pareja”.

grupo independiente, lo que daba lugar a un arreglo en el cual, en lugar de que la asignación de vivienda dependiera de características socioeconómicas específicas, se daba una doble relación clientelista: entre los agremiados de los sindicatos con sus líderes, por una parte, y los líderes sindicales con la burocracia del Infonavit para obtener la autorización de las promociones, por la otra.

Así con el objeto de construir más viviendas, a partir de 1985 se establece que las unidades habitacionales del Infonavit serán un modelo más o menos estandarizado de 55 metros cuadrados, cuando en años anteriores se llegaron a construir, por ejemplo, departamentos de más de 80 metros cuadrados. Además, el Instituto construía cada vez menos vivienda en el Distrito Federal, donde debido a los altos costos del terreno costaba más de un 50% adicional comparado con las ciudades del interior.

Esto, sin embargo, no fue un hecho premeditado o planeado dentro de una política determinada del Infonavit. Fue la inflación la que determinó el monto del subsidio, ya que los pagos de los créditos permanecieron fijos durante mucho tiempo con una tasa de interés del 4%. Si bien es cierto que a partir de 1987 el sistema fue modificado, -indizando- los pagos con respecto al salario mínimo, esta modificación no tuvo efectos retroactivos, por lo que el grueso de los subsidios lo constituía créditos viejos con pagos fijos.

Además, aun y con el sistema indizado al salario mínimo, la recuperación respecto al fenómeno inflacionario seguía siendo deficiente, pues no se cobraban intereses que incorporaran expectativas de inflación, y menos aún que se cubriera el costo de oportunidad del dinero del que disponía la institución.

El Infonavit no había logrado funcionar como un verdadero fondo revolvente, sino que había obtenido sus recursos y llevado a cabo sus acciones gracias a las aportaciones patronales, y había podido tolerar la bajísima recuperación de sus créditos gracias a una fuerte descapitalización de su fondo que se había traducido en devoluciones irrisorias para los trabajadores, cuando les devolvía sus fondos por no poder asignarles créditos.

El subsidio de los programas del Infonavit no había provenido del gobierno, sino de la devolución que se hacía a los trabajadores. Esto era particularmente grave si se considera que los trabajadores no conforman un grupo homogéneo, sino que existían diferenciales de ingresos muy significativos entre ellos.

Así, los subsidios no provenían sólo de los trabajadores relativamente ricos, sino también de los trabajadores más pobres, que probablemente nunca tendrían la fuerza política para ser incluidos dentro de una promoción de vivienda, y que estarían mucho mejor si por lo menos recibieran el fondo de ahorro.

Si el fondo fuera realmente revolvente, es decir, si se hubieran establecido desde el principio mecanismos de pago de los créditos con recuperaciones razonables y se hubiera ideado una forma de ajustar el fondo en términos reales con la recuperación de los créditos vigentes, el Infonavit tendría en ese tiempo tres veces más recursos de los que realmente disponía para construir tres veces más viviendas, además de que habría podido devolver fondos de ahorro, en términos reales, del mismo valor que las aportaciones originales.

El Infonavit no le costaba ni un centavo al gobierno federal, aunque es éste el principal agente legitimado con sus acciones. Fuera de las aportaciones iniciales con las que se constituyó el fondo, el gobierno federal tenía por medio del Infonavit un mecanismo que le permitía liberar recursos para la construcción de vivienda y utilizarlos para satisfacer a ciertas clientelas políticas, que por su fuerza o su potencial conflictivo le resultan particularmente importantes.

Sin embargo, el costo social de una institución como ésta, vista desde la perspectiva de las mermadas devoluciones de los fondos de ahorro, había sido altísimo. Además, la importancia de las clientelas atendidas por el Infonavit se había visto disminuida a la luz del surgimiento en los ochenta de nuevos grupos demandantes de vivienda.

De alguna manera, el costo de legitimarse a través del Infonavit era no sólo el dispendio de recursos que esa institución había significado, sino la no disponibilidad de recursos para las nuevas clientelas y grupos que habían venido surgiendo. Al canalizar gran parte de la atención gubernamental a un mecanismo

como el Infonavit, se había tenido que descuidar la atención al grueso de la demanda y el potencial conflicto político que esta había representado y aún representa.

Hasta 1987 el sistema de amortización de los créditos consistía en lo siguiente: se establecía el monto del crédito en función de la vivienda que se adquiriría, no se pagaba ningún enganche, y se establecía una tasa de interés del 4% anual sobre los saldos insolutos. Se determinaban pagos ligados al salario que implicaban un descuento del 16, 18 ó 20% según el salario del trabajador.

Así, el nuevo sistema de amortización de créditos que entró en vigor en 1987 expresó el monto del crédito en múltiplos del salario mínimo general del Distrito Federal al momento en que se otorgaba el mismo, y obligaba al trabajador acreditado a liquidar a lo largo del tiempo el mismo número de veces el salario mínimo que se le prestó, pero variaba el monto monetario dependiendo del nivel que tuviera el salario mínimo al momento de hacer un pago.

Con este mecanismo se establecen pagos de 20% de su salario (19% para los trabajadores que ganen exactamente un salario mínimo) que se irían acreditando al adeudo hasta por un plazo de 20 años (240 mensualidades) después del cual, cualquier saldo insoluto se considera cancelado.

Por otra parte, los gastos de administración del Fondo representaron en la década de los ochenta alrededor del 6.5% de los recursos totales anuales (aportaciones, recuperación y productos) con los que contaba, lo cual parece bastante razonable si se piensa que antes de los ochenta los gastos en administración llegaron en ocasiones a representar el 10% de los recursos del Fondo.

Por otra parte, en el periodo de 1988-1991 de Emilio Gamboa Patrón al frente de Infonavit, quien ocupó entre otros cargos el de Secretario Particular del Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, se llevó a cabo la integración al Sistema de Ahorro para el Retiro (Sar). En 1992, durante una segunda fase, encabezada por el Dr. José Juan de Olloqui y Labastida, se hizo necesaria la integración de las aportaciones patronales a la cuenta individual del Sar y una revisión total de la estructura financiera del Infonavit.

A partir de 1992, el instituto deja sus actividades de promotor y constructor para consolidarse como una organización financiera. Así mismo buscó transparentarse la asignación de recursos, basándose en un sistema de puntaje que tomara en cuenta factores como: salario del trabajador, edad, contribución total al fondo, número de años trabajados y número de dependientes.

Para tal fin, y para ofrecer al trabajador la posibilidad de elegir su vivienda, en febrero de ese año fue necesario reformar sustancialmente la legislación del Infonavit. Las metas de estas reformas eran fortalecer las finanzas del Instituto, la recuperación total de los créditos y ofrecer al ahorro de los trabajadores rendimientos superiores a la inflación.

En el periodo 1996-2001 del Lic. Alfredo Del Mazo González quien entre otros cargos fue gobernador del Estado de México y director del Fondo Nacional para el Turismo (Fonatur) encabezó transformaciones y avances que culminaron en las reformas legales que entraron en vigor el primero de julio de 1997. En esa etapa se reformaron las Reglas de Subastas y de Crédito, para fomentar la oferta de viviendas.

Asimismo, las modificaciones contemplan un aumento en el número de créditos y en una mayor cobertura de atención; fortalecimiento financiero para garantizar la viabilidad institucional en el tiempo; estímulo a la oferta de vivienda y mayor certidumbre a los desarrolladores sobre el número, ubicación y monto de los créditos; modernización de los sistemas informáticos mediante la aplicación de tecnologías; modificación de la estructura orgánica para brindar una mejor atención a los trabajadores; firma de convenios con algunos gobiernos estatales para la construcción de viviendas progresivas en localidades insuficientemente atendidas, así como para la edificación viviendas en cofinanciamiento; adecuación de la normatividad crediticia, con montos acordes a la capacidad de pago del acreditado, con trato preferencial a los jóvenes, discapacitados y mujeres jefas de familia; y facilidades a micro, pequeñas y medianas empresas que presentaron problemas de liquidez, para que se pusieran al corriente en sus pagos, reduciendo las multas y recargos por aportaciones no cubiertas.

El 1 de julio de 1997 entró en vigor la nueva Ley que le permite mayor capacidad y eficiencia para ampliar su cobertura crediticia y logró una notable reducción de la cartera vencida al pasar de 46% en diciembre de 1997 a 21.2% en agosto de 2000.

Como resultado de la modernización administrativa, por primera vez en la gestión del Infonavit se emitieron y entregaron durante 1999 más de un millón de estados de cuenta para quienes habían recibido un crédito para vivienda, mientras que con el fin de proteger los recursos canalizados, se adquirió un seguro que protegiera las viviendas financiadas contra daños por desastres naturales.

Durante la gestión del C.P. Oscar Joffre Velázquez, quien entre otros cargos fue Director General del Instituto Politécnico nacional (IPN), se diseñó un Plan Institucional 1997-2000 y se procuró que la acción institucional fuera regida por la demanda, más que por la oferta de vivienda. En esa etapa entraron en vigor las reformas para unificar procesos operativos con el Imss, así como el Sistema Unico de Recaudación. Por otra parte, el Infonavit recibió recomendaciones de la Shcp y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para afrontar el problema de cartera vencida y constituir reservas preventivas.

3.5.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

Su población objetivo⁶⁷ son los trabajadores asalariados que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por el instituto y que tienen un rango de ingresos de 1 a 10 veces el salario mínimo mensual (smm).

El destino del crédito es para la adquisición de vivienda nueva o usada, construcción, reparación, ampliación, mejoramiento de habitaciones y pago de pasivos contraídos por los conceptos ya señalados.

Las características de la vivienda a financiar deberá ser de uso habitacional, cómoda e higiénica, contar como mínimo con los servicios de agua potable, energía eléctrica, drenaje o fosa séptica y tener una vida útil mínima probable de 30 años.

El monto del crédito será hasta 180 veces el salario mínimo mensual que para el año 2004 equivalen a 247 mil 553 pesos, mientras que el valor máximo de la vivienda que se puede adquirir con un crédito de banco o Sociedad Financiera de Objeto Limitado Hipotecaria (Sofol) participante en la línea denominada "Apoyo Infonavit", es de 625 smm o sea 859 mil 560 pesos.

De acuerdo al sistema de puntaje, éste se diseñó para que el monto máximo de crédito por parte de Infonavit (180 smm) se obtenga solamente a partir de contar con un ingreso de por lo menos 3.1 smm.

La afectación del ingreso o los descuentos por nómina, o pago en efectivo por caja, no serán mayor al 25% de los salarios de los trabajadores y 20% como máximo si se trata del salario mínimo, lo cual determina el pago mensual.

Al momento en que el trabajador reciba crédito del instituto, el saldo de la subcuenta de vivienda, y los intereses que se generen (a una tasa superior al incremento del salario mínimo mensual del D.F.) se aplicarán como pago inicial. Durante la vigencia del crédito, las aportaciones patronales a su favor se destinarán para reducir el saldo insoluto de su crédito.

El trabajador que obtenga un crédito de alguna entidad financiera para aplicarlo al pago de la construcción o adquisición de una vivienda, podrá dar en garantía de ese crédito el saldo de la subcuenta de vivienda. Dicha garantía únicamente cubrirá la falta de pago en que pueda incurrir el acreditado al perder su relación laboral.

En el caso de que el trabajador obtenga crédito de alguna entidad financiera y el instituto no pueda otorgar el crédito, el trabajador tendrá derecho a que durante la vigencia de dicho crédito, las subsecuentes aportaciones patronales se aplicarán para reducir su saldo insoluto.

67 Infonavit. 2004. Reglas de Operación. México.

Asimismo, los trabajadores tendrán derecho a incrementar la subcuenta de aportaciones voluntarias, y a transferir dichos recursos a la subcuenta de vivienda.

Como se señaló anteriormente el pago mensual se determina en función de la afectación máxima del ingreso y varía conforme se modifica el salario del trabajador. Asimismo se podrán efectuar pagos anticipados a cuenta del principal con la finalidad de reducir el saldo insoluto, sin ninguna penalización.

Cuando un trabajador hubiere recibido crédito del instituto, éste le otorgará a partir de la fecha en que haya dejado de percibir ingresos salariales, prórrogas en los pagos, que no podrán ser mayores de 12 meses cada una, ni exceder en su conjunto de más de 24 meses en los pagos de amortización por concepto de capital e intereses, mismos que se capitalizarán al saldo insoluto del crédito.

Cuando el acreditado haya dejado de prestar sus servicios a un patrón, las mensualidades estarán exentas del pago de intereses ordinarios por un mes.

Cabe señalar que en caso de cofinanciamiento, exclusivamente para convenios específicos el instituto podrá aceptar quedar en segundo lugar en la garantía hipotecaria, siempre que sea suficiente para garantizar el crédito otorgado.

Las comisiones a cargo del beneficiario (gastos financieros e impuestos) serán de entre el 5 y 6%, los cuales se descuentan del crédito. Los cargos de titulación y seguro corren a cargo del instituto.

Con respecto a la tasa de interés, fluctúa entre el 4 y 8% anual sobre saldos insolutos, misma que variará en la medida en que se modifique el salario integrado del acreditado.

El plazo máximo de amortización del crédito, no será mayor de 30 años. Si existiera algún saldo insoluto y el trabajador se encuentra al corriente en la amortización, el Instituto lo libera del pago.

Los créditos se asignarán por una sola vez, a través de un sistema de puntuación. Si el trabajador obtiene la puntuación requerida, su cónyuge podrá obtener un crédito hasta por el 75% del monto máximo que pudiera corresponderle a este último, siempre y cuando sea derechohabiente del Instituto, haya trabajado ininterrumpidamente cuando menos los dos últimos años anteriores a la fecha en que se solicite el crédito conyugal y ambos créditos se apliquen a una misma vivienda.

Este procedimiento de otorgamiento de créditos tiene entre otras características, la eliminación del número de folio para determinar el orden de atención de las solicitudes de financiamiento, así como la recepción de solicitudes de los derechohabientes sin requerírseles ninguna documentación.

Cabe señalar que el Infonavit rescinde los créditos cuando, sin su autorización los deudores enajenen o permuten su vivienda.

Por otra parte, el financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, se realiza mediante Convocatorias para Subastas de financiamiento y, conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país, procurando la desconcentración de las zonas urbanas más densamente pobladas.

Señalándose en la convocatoria el número mínimo de viviendas a financiar que pueda comprender cada proyecto, para el promotor o constructor habitacional. El plazo máximo del crédito para el promotor es de un año y la tasa de interés, se fijará en cada convocatoria.

- **Factores y mecánica para la asignación de créditos a los beneficiarios. Ejemplo de asignación de puntos y monto máximo del crédito (suponiendo que se requiere alcanzar 203 puntos)**

Para un trabajador de 40 años, con una antigüedad de cotización de 86 bimestres, 4 dependientes económicos y un ingreso de 3 smm, la puntuación a cada uno de los factores será la siguiente: (considerando un smm de \$678.00)⁶⁸.

- Salario y edad del trabajador. De acuerdo a la tabla de puntuación que elabora el instituto. (Con 40 años de edad y un ingreso de 3 veces el smm se tendrían 110 puntos).
- Saldo de la subcuenta de vivienda del Sar expresado en salarios mínimos. Por cada smm se obtiene un punto. Si se tuviera un saldo de \$3,100.00, se tendrían 4.57 puntos más, ($\$3,100 / \$678 = 4.57$) llegando a 114.57 ($110 + 4.57$).
- Ahorro voluntario. Se obtendrá por cada salario mínimo mensual ahorrado dos puntos (por considerarlo un estímulo al ahorro sistemático del trabajador). Si se ahorra 1 smm se tendrían 2 puntos más ($114.57 + 2$) llegando a 116.57.
- Número de cotizaciones efectuadas al Instituto por el patrón. Se obtiene 1 punto por cada bimestre aportado. Con 86 bimestres se tendrían otros 86 puntos ($86 \times 1 = 86$) y se tendrían 202.57 en total ($116.57 + 86 = 202.57$).
- Dependientes económicos. Se obtienen 5 puntos por cada dependiente, considerándose hasta un máximo de dos. Con 2 dependientes se tendrá que adicionar 10 puntos alcanzándose un total de 212.57 ($202.57 + 10 = 212.57$).

Como es de observarse se rebasa la puntuación mínima que se requería (203 puntos). Ahora bien, de acuerdo a los datos de Ingresos y edad, y en base a la tabla de puntuación, al correlacionar ambos factores en una tabla que presenta el instituto en sus reglas de operación, se observa que se obtendrá un crédito por un total de 110 smm.

3.5.3 Fuentes de los recursos

El patrimonio del Instituto se constituyó inicialmente con cuatro entregas del gobierno federal que se destinaron para la puesta en marcha del mismo, arrojando un total de 200 millones de pesos de 1972, y una quinta entrega de 1,800 millones de pesos que se hizo hasta 1981 para saldar las entregas pendientes.

Sus recursos financieros provienen de las cuotas patronales que recauda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las recuperaciones de los créditos vigentes y algunos productos financieros. Cuando se fundó el Infonavit se afiliaron más de 3 millones de trabajadores, aunque ya para la década de los ochenta los derechohabientes sumaban alrededor de 5 millones.

Las aportaciones patronales, como ya se mencionó, se establecieron en un 5% del sueldo de los trabajadores, y se depositan en el Instituto en una cuenta de ahorro asignada para cada trabajador.

Se considera un organismo Tripartita, por obtener recursos del Gobierno Federal (fiscales), de los empresarios (cuotas), de los trabajadores al servicio de esas empresas (cuotas), así como de la recuperación de su propia cartera. En este sentido en su Consejo de Administración participan representantes del Gobierno Federal, de las principales Cámaras de los empresarios y de Sindicatos de Trabajadores de dichas empresas, siendo este el Fondo para la vivienda más importante en México, ya que al mes de diciembre del año 2003 contaba con 11.6 millones de trabajadores que constituyen su población derechohabiente.

68 Ejemplo realizado en las condiciones en que operaba la asignación de créditos en esa fecha. Actualmente la información de resultados se presenta vía llenado de datos en Página de Internet del Infonavit, pero no se especifica como se obtuvo la calificación.

Para la canalización de sus recursos, este fondo utiliza al igual que el Fovissste dos mecanismos: El crédito individual al trabajador derechohabiente a través de un sistema de puntaje que considera los siguientes factores: edad, salario, saldo en la subcuenta del Sar, bimestres aportados al instituto por el patrón y dependientes económicos; y el denominado “Subastas de Financiamiento para la Construcción de Conjuntos Habitacionales”, donde mediante convocatorias nacionales se otorga financiamiento a los constructores de vivienda de interés social quienes ofrecen pagar una tasa de interés anual por el financiamiento. Las viviendas que se construyen deben venderse exclusivamente a los derechohabientes del Infonavit.

3.5.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox⁶⁹, en el período 1983-2003, Infonavit había otorgado 2,579,671 créditos (Anexo. Cuadro No. 1), cifra que por lo menos entre 1995 y hasta el año 2003 son similares a las que maneja el instituto en su último informe de labores (Cuadro A) quien es la generadora de los datos.

Si consideramos ambos cuadros, se observa que la trayectoria histórica del número de créditos es hacia la alza, siendo en el año 2003, cuando se alcanza la cifra histórica de 300,00 créditos para ese año, mientras que para que abril de 2004, se alcanzó según el instituto la cifra de un total de 3,000,000 de créditos (acumulados)⁷⁰ otorgados en toda la vida del instituto.

También es de observarse que si bien el Instituto se propuso la edificación en 1972 de construir 100,000 viviendas por año, esta meta solo se alcanzó hasta 21 años después, en el año de 1993 (Anexo. Cuadro No. 1, A y B).

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 Infonavit, asignó el 47.7% (Anexo. Gráfica No.1) de los mismos (300,000 créditos), lo cual la colocó como la primera institución, por el número de créditos (Anexo. Gráfica No. 1, Anexo. Cuadro No. 1, A y B) que otorgó ese año.

Por otra parte, del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, la inversión del Infonavit representa el 46.4% (Anexo. Gráfica No. 2 y Anexo. Cuadro No. 4) del total de los recursos.

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 51.6% (Cuadro No. 4) de los mismos, lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la primera institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, en el año de 1999, el instituto realizó erogaciones que representaron el 75.7% de toda la inversión de ese año.

El crecimiento del número de créditos que el Instituto ha ejercido en los últimos años, sumado a su experiencia, lo han colocado como el organismo más importante del sector vivienda y como pilar del sistema de financiamiento hipotecario mexicano.

Un aspecto de suma relevancia para que Infonavit pudiese llegar a favorecer con créditos hipotecarios a un mayor número de derechohabientes, es la instrumentación del artículo 43 Bis, que permitió al trabajador no solo obtener un crédito hipotecario del instituto, sino que existió la posibilidad de que el trabajador accediera al sistema financiero, utilizando sus aportaciones al fondo de vivienda, como medio de pago.

69 Ob. Cit. 2003. Presidencia de la República. III Informe de Gobierno.

70. 29 de abril de 2004. Comunicado de prensa del Infonavit. “...en el marco de su 85 Asamblea General Ordinaria, el Instituto hizo entrega del crédito 3 millones de su historia, ubicándose como el principal proveedor de créditos hipotecarios en el país...”.

Adicionalmente, el instituto favoreció el ritmo del tren de producción habitacional, ya que dejó de construir en forma masiva y alentó mediante convocatorias de subastas, el financiamiento para la construcción de viviendas por parte de los promotores privados quienes realizaron la obra.

Actualmente los programas que maneja el instituto son:

LINEA I. Financiamiento a la construcción: Programa de construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el instituto.

LINEA II. Adquisición de vivienda a terceros. Financiamiento para la adquisición en propiedad de vivienda nueva o usada.

LINEA III. Construcción en terreno propiedad del trabajador.

LINEA IV. Ampliación, reparación y mejoras de la vivienda del trabajador.

LINEA V. Pago de pasivos. Otorgamiento de crédito para la liberación de adeudo contraído por el trabajador con terceros por cualquiera de los programas de Línea II a Línea IV.

En este sentido, para racionalizar los recursos del Instituto ha promovido la generación de oferta habitacional, principalmente a través de la línea II, mediante la cual los constructores financian la totalidad de sus obras (cuadro C y D).

Así, en el financiamiento de la demanda de vivienda, estos cambios propician que los trabajadores y empleados aplicaran libremente sus créditos en adquirir la vivienda que mejor se ajustara a sus necesidades, en calidad, precio, zona geográfica, de acuerdo a lo que en ese momento determinaba el mercado de la vivienda, sin que el Infonavit los orientara como lo hacia antes, hacia determinado conjuntos habitacionales que el construía.

Cabe señalar que desde la creación del instituto hasta la fecha (1972-2003), se han canalizado el 53.9% a esta línea de crédito y tan solo en el año de 2003 alcanzo el 92.0% del total de los créditos (Cuadro C y D).

En forma paralela, la distribución de los créditos otorgados por entidad federativa en el periodo 1972–2003 ha sido conforme al tamaño de la población, de tal manera que 4 entidades han absorbido el 33.9% de todos los créditos: Distrito Federal (12.6%), México (7.7%), Nuevo León (7.6%) y Jalisco (5.95%). Cuadro E.

Es de mencionarse que, en el año 2003 se otorgaron más de 300 mil créditos (con áreas de construcción de 38 hasta 92 metros cuadrados), de los cuales 55 mil se concedieron para vivienda económica para trabajadores con ingresos menores a tres salarios mínimos.

Por otra parte, ese mismo año se pagó a los trabajadores mediante la cuenta del Sar un rendimiento de 2.75 puntos por arriba de la inflación, con lo cual los derechohabientes actualmente ya no pierden en sus cuentas de aportaciones, como en el pasado.

Por otra parte, de acuerdo a cifras de Sedesol, se estimaba que en los últimos años el 13.47% de los créditos otorgados se había asignado a la población con ingresos de entre 1 y 2 salarios mínimos mensuales (smm). En este sentido, a partir de 1995 la atención del Instituto se desplazó hacia los trabajadores con ingresos superiores de entre 2 y 4 salarios mínimos, al representar estos, el 55.85 por ciento de los créditos otorgados en ese período y el 30.68% de los créditos restantes, había quedado para trabajadores con ingresos superiores a 4 smm (Cuadro No. F).

Con respecto a la recuperación de crédito, para administrar el crecimiento del portafolio hipotecario, en el 2002 el Infonavit adquirió la tecnología más avanzada en la industria informática que asegurara estándares de confiabilidad en el manejo de la cartera y que situara a esta institución como la entidad que contará con información de calidad internacional para poder evaluar y comparar sus cifras con instituciones del mismo ramo.

Con ello se logró crear la infraestructura necesaria, para la centralización, administración, y toma de control de expedientes de crédito, con el objeto de garantizar el objetivo principal del instituto. La primera fase se desarrollo con los créditos hipotecarios que integraron la cartera seleccionada para los Certificados de Vivienda, logrando el envío, revisión, guarda y custodia de los expedientes que ha servido como parámetro para la bursatilización de la cartera hipotecaria.

De esta manera, el instituto logró la centralización de expedientes históricos en 7 delegaciones prioritarias (1,525,000) expedientes y actualmente esta operando en la recepción y administración de expedientes de créditos otorgados a partir de 2003.

En paralelo, logro por primera vez la Certificación ISO 9001:2000 para la Subdirección General de Administración de Cartera para cumplir también con los estándares internacionales de calidad, con lo que se cubre el registro de nuevos créditos, la facturación, la emisión y distribución de los estados de cuenta, la aplicación de los pagos en tiempo y forma, la medición y análisis y evaluación de la información de cartera, el desarrollo e implementación de normatividad.

Lo anterior, redituó en que durante 2003, se enviaron 7.3 millones de estados de cuenta al domicilio de los acreditados a nivel nacional, en los cuales, para los acreditados que aun contaban con una relación laboral, se realiza el envío semestralmente como medio de información, dado que el cobro se efectúa a través de descuento patronal, mientras que los trabajadores que ya no mantienen relacional laboral, sus forma de acreditación era el talón de pagos en bancos.

Para ello, en agosto de 2003, el instituto concluyó la instalación del nuevo sistema de cobranza diseñado para facilitar y apoyar la gestión judicial y extrajudicial de cobranza de la cartera, instalación que se efectúa en Infonatel, despachos externos de cobranza y en delegaciones regionales.

Cabe señalar que, a través de despachos externos en el 2003, se recuperaron 162,532 créditos vencidos, mediante acciones de cobranza, reestructura y liquidación, en la cual el flujo derivado de los cobros ascendió a 2,123 millones de pesos con un costo de recuperación y cobranza de 135.9 millones de pesos.

Con la cobranza extrajudicial, desde al mes de mayo de 2001 y hasta diciembre del 2003, se había identificad un padrón de 74,960 crédito que se encontraban con problema de ocupación (abandonados, invadidos, rentados, traspasados, etc) y problemas de actitud hacia el pago con alto nivel de morosidad.

Al cierre de 2003, el portafolio hipotecario del Infonavit alcanzó 2'045,893 créditos con un valor de 362,999 millones de pesos (Cuadro No. G), siendo esta por el número de créditos manejados, el quinto administrador de hipotecas más grande de Norteamérica y el número uno en México.

Asimismo, para avanzar en los créditos difíciles de cobrar, el instituto logró que se firmaran 75,511 convenios de reestructura para crédito que se encontraban con alta morosidad y riesgo de extensión en el pago.

Por otro lado, se otorgó el beneficio de 30% de descuento a 10,836 acreditados, para créditos originados antes del 1 de julio de 1995, los cuales pasaron por alto periodo inflacionario, y en la cual los trabajadores se beneficiaron con un total de 500 millones de pesos.

Cabe mencionar que, durante 2003, Infonavit logró reducir el número de créditos vencidos de 223,600 a 193,931 créditos, lo cual representó una disminución en el índice de cartera vencida del 22% que se tenía en el 2000 al 9.48% (Cuadro No. G) y se esperaba que bajo este modelo de renegociaciones y atención a los acreditados permitiría avanzar en el abatimiento del índice de morosidad para alcanzar la meta del 9% en el 2004.

Cuadro A

**Infonavit
Número de créditos y en el periodo 1972-2003**

Año	Número 1_/	Número 2_/	Diferencia
1972		3,949	n.d.
1973		4,106	n.d.
1974		19,737	n.d.
1975		24,021	n.d.
1976		39,061	n.d.
1977		27,590	n.d.
1978		26,343	n.d.
1979		37,161	n.d.
1980		55,547	n.d.
1981		50,619	n.d.
1982		58,525	n.d.
1983	55,246	55,025	221
1984	67,151	61,814	5,337
1985	74,777	64,463	10,314
1986	79,281	84,222	-4,941
1987	80,247	74,126	6,121
1988	57,504	64,490	-6,986
1989	71,925	68,226	3,699
1990	89,536	91,320	-1,784
1991	57,338	73,295	-15,957
1992	89,033	89,742	-709
1993	110,335	110,652	-317
1994	110,697	112,516	-1,819
1995	96,745	96,745	0
1996	103,184	103,184	0
1997	99,231	99,231	0
1998	108,035	108,035	0
1999	198,950	198,950	0
2000	250,110	250,110	0
2001	205,346	205,344	2
2002	275,000	275,000	0
2003	300,000	300,000	0
Total	2,579,671	2,933,149	

n.d. No hay datos

1_/ Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

2_/ Fuente: Infonavit. Informe de Labores 2003.

Cuadro B

Infonavit

Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$65.50	55,246	\$1,185.61
1984	\$129.50	67,151	\$1,928.49
1985	\$244.10	74,777	\$3,264.37
1986	\$366.60	79,281	\$4,624.06
1987	\$805.30	80,247	\$10,035.27
1988	\$1,751.70	57,504	\$30,462.23
1989	\$2,237.00	71,925	\$31,101.84
1990	\$3,372.60	89,536	\$37,667.53
1991	\$3,884.60	57,338	\$67,749.14
1992	\$5,304.20	89,033	\$59,575.66
1993	\$8,856.90	110,335	\$80,272.81
1994	\$8,662.80	110,697	\$78,256.86
1995	\$8,921.10	96,745	\$92,212.52
1996	\$11,569.80	103,184	\$112,127.85
1997	\$11,495.30	99,231	\$115,843.84
1998	\$14,897.30	108,035	\$137,893.28
1999	\$31,991.30	198,950	\$160,800.70
2000	\$43,374.20	250,110	\$173,420.49
2001	\$40,297.00	205,346	\$196,239.52
2002	\$51,308.70	275,000	\$186,577.09
2003 P_/	\$55,135.00	300,000	\$183,783.33
Total 1983-2003	\$304,670.50	2,579,671	\$118,104.40

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Cuadro No. C
Infonavit, créditos ejercidos 1972-2003

Año	Acumulado 1972-2003	Porcentaje
Línea I y subastas	1,078,712	36.78%
Línea II	1,582,298	53.95%
Línea III	202,511	6.90%
Línea IV	35,857	1.22%
Línea V	30,186	1.03%
Apoyo Infonavit	3,596	0.12%
Total	2,933,160	100.00%

Fuente: Infonavit. Programa de Labores 2003

Cuadro D

Infonavit
Créditos ejercidos por entidad federativa en el 2003

Total	Línea II	Línea I, III a V	Total	Porcentaje
DF	25,215	882	26,097	8.70%
Chihuahua	24,184	1,109	25,293	8.43%
Nuevo León	21,102	1,342	22,444	7.48%
México	20,642	759	21,401	7.13%
Baja California	17,879	843	18,722	6.24%
Jalisco	16,710	987	17,697	5.90%
Tamaulipas	16,195	594	16,789	5.60%
Guanajuato	14,863	1,067	15,930	5.31%
Coahuila	14,976	276	15,252	5.08%
Sonora	12,188	1,009	13,197	4.40%
Sinaloa	9,382	2,260	11,642	3.88%
Veracruz	8,736	742	9,478	3.16%
Puebla	8,221	669	8,890	2.96%
Yucatán	5,494	2,257	7,751	2.58%
San Luis Potosí	5,750	1,592	7,342	2.45%
Michoacán	6,754	314	7,068	2.36%
Aguascalientes	5,840	563	6,403	2.13%
Quintana Roo	5,433	778	6,211	2.07%
Queretaro	5,640	542	6,182	2.06%
Hidalgo	5,342	324	5,666	1.89%
Durango	3,891	369	4,260	1.42%
Morelos	2,599	1,153	3,752	1.25%
Tabasco	2,319	1,096	3,415	1.14%
Colima	3,219	144	3,363	1.12%
Nayarit	2,702	243	2,945	0.98%
Tlaxcala	1,792	663	2,455	0.82%
Chiapas	2,060	249	2,309	0.77%
Baja California Sur	1,649	312	1,961	0.65%
Oaxaca	1,336	551	1,887	0.63%
Guerrero	1,616	66	1,682	0.56%
Zacatecas	1,520	130	1,650	0.55%
Campeche	803	63	866	0.29%
Total	276,052	23,948	300,000	100.00%
Porcentaje	92.02%	7.98%	100.00%	

Fuente: Infonavit. Programa de Labores 2003

Cuadro E
Infonavit
Créditos otorgados por entidad federativa 1972 - 2003

Entidad	Créditos	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
DF	332,311	12.62%	12.62%
México	203,247	7.72%	20.34%
Nuevo León	200,344	7.61%	27.95%
Jalisco	156,961	5.96%	33.91%
Chihuahua	150,111	5.70%	39.61%
Tamaulipas	125,258	4.76%	44.37%
Coahuila	122,105	4.64%	49.00%
Veracruz	121,534	4.62%	53.62%
Sonora	115,354	4.38%	58.00%
Guanajuato	112,736	4.28%	62.28%
Baja California	106,339	4.04%	66.32%
Sinaloa	93,604	3.55%	69.87%
Puebla	85,530	3.25%	73.12%
San Luis Potosí	81,703	3.10%	76.23%
Michoacán	65,667	2.49%	78.72%
Yucatán	64,132	2.44%	81.16%
Querétaro	57,545	2.19%	83.34%
Hidalgo	48,986	1.86%	85.20%
Durango	47,055	1.79%	86.99%
Aguascalientes	43,548	1.65%	88.64%
Guerrero	38,144	1.45%	90.09%
Morelos	35,757	1.36%	91.45%
Quintana Roo	30,743	1.17%	92.62%
Chiapas	30,540	1.16%	93.78%
Oaxaca	25,000	0.95%	94.73%
Colima	21,839	0.83%	95.55%
Tabasco	21,661	0.82%	96.38%
Baja California Sur	20,669	0.78%	97.16%
Nayarit	19,640	0.75%	97.91%
Zacatecas	19,580	0.74%	98.65%
Tlaxcala	18,900	0.72%	99.37%
Campeche	16,606	0.63%	100.00%
Total	2,633,149	100.00%	

Fuente: Infonavit. Programa de Labores 2003

Cuadro No. F
Infonavit, distribución de créditos según grupos de ingreso 1995-2001

Año	Hasta 2 smm	De 2.01 a 3	De 3.01 a 4	Más de 4	Total
1995	14,480	43,930	25,106	13,229	96,745
1996	12,204	44,021	30,316	16,643	103,184
1997	20,760	33,965	24,876	19,630	99,231
1998	20,762	32,543	25,350	29,380	108,035
1999	25,970	54,827	50,633	67,520	198,950
2000	27,882	64,317	63,375	94,536	250,110
2001	11,767	30,626	31,227	63,953	137,573
Total	133,825	304,229	250,883	304,891	993,828
Porcentaje	13.47%	30.61%	25.24%	30.68%	100.00%

Fuente: Sedesol. Programa de Vivienda 2002-2006

Cuadro No. G**Infonavit, Portafolio hipotecario 2003**

Concepto	2003		% Créditos
	Monto *_/	Créditos	
Cartera Vigente 1_/	312,954	1,794,935	87.73%
Cartera en prorroga	10,527	57,027	2.79%
Cartera Vencida	39,518	193,931	9.48%
Cartera Total	362,999	2,045,893	100.00%

Fuente: Infonavit. Programa de Labores 2003

*_/ Millones de pesos de diciembre de 2003

1_/ No incluye créditos monetarios, créditos a desarrolladores y ministraciones

3.6 La Gestión de la Sociedad Hipotecaria Federal con administración del Banco de México como organismo descentralizado

3.6.1 Antecedentes

Los antecedentes de la Sociedad Hipotecaria Federal, se encuentran el 10 de abril de 1963 cuando fueron instituidos el Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi)⁷¹ y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (Foga).

Ambos, se crearon como organismos para financiar y para garantizar créditos de vivienda económica respectivamente, en la que el Banco de México establecía la inversión obligatoria en líneas de crédito para la construcción vivienda por parte de la banca privada, mientras que la participación de la Secretaría de Hacienda se daba a través de determinar el encaje legal en la que los bancos deberían de tener en forma obligatoria dichos recursos.

En ese año, la Secretaría de Hacienda planteó que la solución al problema de vivienda era la movilización masiva de ahorros internos, por lo cual puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda (Pfv), que sería operado por el Fovi a través del Banco de México, como una institución del sector público para la vivienda que ofrecería líneas de crédito a familias de bajos ingresos a través de la banca comercial.

Los objetivos que dieron origen y razón de ser al Fovi fueron: facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementando la oferta de la misma y logrando que las instituciones de crédito concedieran financiamientos especiales. Para ello, se buscó promover la generación de ahorros de la población para destinarlos al sector vivienda y aumentar el empleo por medio de la construcción masiva de conjuntos habitacionales a través de promotores privados de vivienda.

Por su parte, el Foga, fungía para promover y coordinar la inversión, así como complementarla y garantizarla en caso necesario. El Foga, fue creado con el objetivo fundamental de otorgar apoyo a los bancos comerciales que concedieran préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a vivienda de interés social, mediante mecanismos que le permitían garantizar y asegurar la liquidez de sus inversiones y apoyar a los adquirentes, absorbiendo parte de los intereses diferenciales en el pago de las primas de seguros.

Durante 1964-1965 el Fovi financió algunos conjuntos habitacionales propios y de gobiernos estatales, en razón del escaso interés que manifestaba el sector privado para la construcción de vivienda de interés social.

Su primer conjunto fue la Unidad Loma Hermosa, en la ciudad de México, ubicada en la Calzada Legaria, la cual esta integrada por 76 edificios que contienen 1,648 departamentos para albergar aproximadamente a 9,000 personas. En seguida se construyó la Unidad Presidente Kennedy-Artes Gráficas, que consta de 94 edificios con 3,104 departamentos en la colonia Jardín Balbuena.

Paralelamente, en la ciudad de Monterrey se construyó los condominios Constitución, en los márgenes del río Catarina que constan de 50 edificios con 1,044 departamentos y se desarrolló la Unidad Modelo, que fue el primer conjunto de vivienda unifamiliar apoyado por este instituto para promotores habitacionales sin fines de lucro.

⁷¹ De acuerdo a las instancias de comunicación social y difusión de documentos oficiales del sector público relacionado con la construcción habitacional, la creación del Fovi, obedece a un origen eminentemente nacional de apoyo a la vivienda popular, mientras que otros investigadores sobre todo aquellos relacionados con la Academia, señalan que esta asociado al proyecto político del Presidente John F. Kennedy para los países de América Latina conocido como “Alianza para el Progreso”. Este programa fue lanzado en 1961 y consideró ayuda de los Estados Unidos a varios países de Ibero América, entre ellos México, para la construcción de infraestructura diversa (agua, caminos, drenaje, electricidad, etc.) y por supuesto vivienda. El financiamiento original y hasta la fecha, siempre ha contemplado recursos del exterior y una de las primeras unidades habitacionales lleva el nombre del expresidente norteamericano.

Posteriormente, se comienzan apoyar desarrollos de la iniciativa privada pero con fines lucrativos y en 1965 la Unidad San Ángel hoy conocida como unidad fraternidad, que consta de 190 departamentos en edificios de 4 pisos.

La meta original del Pfv era la de apoyar el financiamiento de 2,800,000 casas en un lapso de 40 años (1963-2003), con un promedio de 70,000 viviendas anuales⁷². Los recursos provenían del encaje legal el cual en 1963 era de un 30% para los bancos hipotecarios, mientras que a los bancos de ahorro se les exigía que otorgaran créditos hipotecarios equivalentes a un 50% de sus depósitos, hasta que este tipo de operaciones alcanzara el 30% de sus pasivos. En esta década, Fovi construyó la Villa Olímpica, destinada inicialmente para hospedar a los atletas de la Olimpiada México 68, viviendas que posteriormente fueron vendidas a través de mercado abierto para todo público.

De 1963 a 1973, en la primera década el Pfv estaba dirigido a la población que contará con ingresos entre 1.44 y 2.36 veces el salario mínimo mensual (smm). La tasa de interés que operaba era del 9% y se utilizaba un sistema de amortización constante a 15 años, mientras que el crédito estaba destinado hacia viviendas con valor de 33 a 50 smm.

En la segunda década del Pfv (1973-1983), la cobertura del segmento de la población se realizó con una ligera modificación dirigida a personas con ingresos en promedio de 1.45 a 4.34 smm, lo que representaba el primer indicio del desfasamiento del programa hacia los sectores medios, argumentándose que la creación del Infonavit atendería entonces a la clase más desprotegida.

No obstante, el desfasamiento se hace más evidente en 1978, al ampliarse la cobertura del programa a los segmentos entre 2.6 a 6.8 smm. Asimismo, la tasa de interés que había permanecido estable durante 15 años, se aumento en un punto, al 10%, mientras que se comenzaron por establecer por primera vez pagos crecientes de hasta 8%. Por otra parte, para compensar la carga de pago, se tuvo que ampliar la amortización a 20 años.

Cabe señalar que, a partir de 1979, al establecerse el sistema de banca múltiple los porcentajes de encaje legal variaron según el tipo de institución, el cual era de 3% en 1984; de 4.5% en 1985; el 5%; en 1985 y; del 6% en 1986⁷³, última cifra que se manejo como tope máximo para la banca.

Durante 1979, se incorporó una diferenciación entre los subsidios dirigidos a la población de escasos ingresos y aquellos que se que beneficiaban a la clase media, surgiendo así 3 categorías o “cajones” de vivienda.

Características de las líneas de crédito (1979-1984)

	1979	1982	1984	1979	1982	1984
Líneas de crédito	Ingresos de la población	Ingresos de la población	Ingresos de la población	Tasa de interés	Tasa de interés	Tasa de interés
Vaim (Vivienda para acreditados de ingresos mínimos)	2.6	3.4	4.0	6.0%	10.5%	15.0%
Vis-A (vivienda de interés social A)	4.9	6.2	6.0	10.0%	14.0%	19.0%
Vis-B (Vivienda de interés social B)	6.8	11.3	20.0	11.0%	32.6%	30.0%

Fuente: Cajones de vivienda Fovi 1984

La crisis económica que afecto al país a partir de 1982, tuvo un impacto directo sobre el Pfv, en la que la degradación del salario mínimo, llevo a que este programa se orientará a segmentos de la población de la clase media. Así, los valores de los créditos comenzaron a otorgarse de mayores montos, pasando de

⁷² Banco de México. 1963. Programa Financiero de Vivienda. México

⁷³ Fovi. 1986. Dirección de Promoción. Evolución del Programa Financiero de Vivienda. México

un promedio de 58 salarios mínimos (sm) en los setentas, hasta 107 sm en 1984 y 148 sm en 1986, es decir que el acceso del crédito Fovi se salió del alcance de la población de la clase trabajadora.

En 1984 el Fovi introdujo la hipoteca con tasa variable y pagos ligados a la evolución del salario mínimo, esquema que le permitió ajustar la tasa de interés de los créditos primero al costo de captación de la banca y posteriormente del costo de captación de la banca del Gobierno. En razón de su efectividad, con algunas variantes el esquema fue adoptado posteriormente por otros organismos de apoyo a la vivienda, e incluso en varios países latinoamericanos, permitiendo lo anterior que el Fondo obtuviese un empréstito del Banco Mundial por 350 millones de dólares

Cabe señalar que el 21 de mayo de 1985 el Foga se fusiono con el Fovi en razón de políticas de racionalización administrativa.

Por otra parte, los altos niveles de inflación que comienzan a darse obligaron al Fovi a idear esquemas financieros que permitieran a la población el seguir adquiriendo vivienda y evitar la descapitalización del organismo, lo que dio el origen al sistema de refinanciamiento que empezó a operar a partir de 1984, el cual implica que en las mensualidades se cobrara un porcentaje para el pago de intereses normales, intereses para cubrir la inflación y por supuesto para cubrir el capital.

En los años siguientes, continuaron ajustándose los “cajones” de financiamiento y se crearon subcategoría como Vis-A-1 (vivienda intermedia), Vis-R (vivienda para renta) y Vis-5 (vivienda media), dirigida ésta última a la población con mayores ingresos que accedieran a créditos del Fovi.

Con el objeto de disminuir los subsidios, que para 1984 alcanzaban un 60%, se busco que la tasa de interés que se cobrara hasta esa fecha, que era el Costo Porcentual Promedio (Cpp) de captación de dinero de la banca, fuera una tasa más cercana para salvar al Fovi de la crisis financiera de recuperación de créditos. Hasta antes de ese año, la tasa que se cobrara era menor al Cpp, por lo cual, a partir de 1988 se comienza a cobrar por lo menos en ese porcentaje para salir a la par.

Posteriormente se fijo que la tasa que se cobrara fuera de entre el 5% y el 10% real, esto es, de Cpp que en ese momento se encontrará más 5 o 10 puntos por encima del mismo, de tal manera que la inflación no afectara la recuperación de la cartera hipotecaria.

En forma paralela, en 1989 desapareció el encaje legal que hacia obligatoria la inversión de la banca privada en la construcción de vivienda, por lo cual los bancos comenzaron a canalizar recursos propios hacia el segmento de mercado que les pareciera más rentable, siendo normalmente el financiamiento de líneas de crédito para las familias de más altos ingresos, esto es, para la construcción de vivienda media, residencial y plus.

Cabe señalar que, como todo programa en que el gobierno interviene para ampliar los alcances de un cierto satisfactor, sin hacer modificaciones en la estructura de ingresos de la sociedad, el Fovi había llevado implícito un importante subsidio que era otorgado tanto por el gobierno federal como por el sistema bancario en su conjunto.

Cualquier subsidio sobre los créditos concedidos pueden encontrarse ya sea en el monto total de éste, en su tasa de interés o en la reducción del riesgo con la garantía gubernamental que, indirectamente, actúa reduciendo la tasa de interés. De esta manera, el Fovi había combinado a lo largo del tiempo subsidios cruzados y directos, instrumentados a través de reducciones en la tasa de interés y en el riesgo implícito en los créditos.

El subsidio que proporcionaba el Fovi había sido necesario porque los créditos con tasas bancarias habían resultado prohibitivamente caros para la mayoría de las familias. El problema implícito de que el Fovi proporcionara créditos con tasas de interés menores a las de mercado, radica en que los recursos destinados a vivienda tienen un costo de oportunidad en función de otros proyectos que también necesitan financiamiento y que pueden pagar una tasa de interés mayor; o en proyectos habitacionales para grupos de ingresos más bajos que pudieran tener un nivel de recuperación -y por lo tanto de redituabilidad- relativamente similar.

En términos de los otros proyectos alternativos que se pudieran financiar con los fondos de que disponía el Fovi, el subsidio se puede medir estimando la tasa de interés que se recibiría en el caso alternativo y la diferencia respecto a la tasa de interés implícita en la recuperación de los créditos y en el caso de los otros proyectos de vivienda, midiendo el impacto social del acto de beneficiar a un tipo de demandante en particular.

La diferencia entre el valor real de los fondos prestados y los pagos que hacían los acreditados constituye el subsidio directo que viene a ser absorbido por la institución, y en última instancia es pagado por el gobierno a través del Banco de México. Sin embargo, existe un segundo subsidio menos evidente que tiene que ver con el costo de oportunidad de los créditos medido en términos de la tasa de interés de mercado.

La obligación que tenía el sistema bancario de prestar, vía el Programa Financiero de Vivienda, un porcentaje determinado de sus recursos a una tasa menor que la competitiva, hacía que se deteriorara la eficiencia del sistema bancario en su conjunto y se elevaran las tasas de interés de mercado en todos los otros créditos para compensar la menor rentabilidad en los créditos de vivienda.

Este es el subsidio cruzado implícito en el Fovi, que la mayor parte de las veces resulta poco evidente y que era absorbido, a fin de cuentas, por los otros demandantes de créditos distintos de aquéllos de vivienda de interés social. Es decir, las bajas tasas de interés de los créditos Fovi elevaban los costos del sistema bancario en su conjunto, haciendo que los otros créditos se encarecieran, y apareciendo un efectivo subsidio cruzado de aquellos demandantes de crédito en favor de los acreditados de vivienda con una pérdida de eficiencia.

A partir de las reformas en el sistema bancario a principios de 1989 y las modificaciones en las reglas de operación del Fovi, el subsidio cruzado del sistema bancario en su conjunto ha desaparecido, de manera tal que sólo queda el subsidio a través del Fovi mismo, ya que los bancos prestan a tasas competitivas y sólo cuando se asignen individualmente los créditos, éstos se pagan con una tasa equivalente al Cpp, pero como parte de la cartera del Fovi y no de la de los bancos.

Esta parece una modificación adecuada ya que entonces la labor del Fovi se limitaba a garantizar los créditos, ofrecer un plazo suficientemente largo para los acreditados y subsidiar la diferencia entre el Costo Porcentual Promedio de Captación y la tasa de interés vigente en los mercados, subsidio que venía a ser absorbido por el Banco de México. Es decir, a partir de las reformas de 1989, el subsidio del Fovi se limitó exclusivamente a subsidiar directamente a los individuos, eliminándose los subsidios cruzados que otorgaba la banca.

A diferencia de las otras instituciones de vivienda, que han venido funcionando a lo largo del tiempo, el Fovi se caracterizó por la transparencia en su funcionamiento y por haberse mantenido al margen de conflictos de orden político que pudiesen afectar su funcionamiento y la asignación de las viviendas que financiaba y garantizaba.

A fin de cuentas, la crítica más severa que se formulaba contra el Fovi y el Pfv no radicaba en realidad en su funcionamiento, sino en el diseño de sus instrumentos, accesibles sólo para las unidades familiares con ingresos por arriba de 2.5 salarios mínimos, por lo que el grueso de la población no podía acceder al financiamiento que el Pfv ofrecía.

La razón por la que la acción de esta institución se había tenido que restringir a dicho grupo se relaciona, por una parte, con la limitación en la disponibilidad de recursos, que lo llevaba a destinarlos a los sujetos de crédito más "confiables" y, por otra parte, a la decisión de no sacrificar una alta recuperación de los créditos lo cual sólo había sido posible en detrimento de la accesibilidad a los mismos.

El costo del financiamiento depende fundamentalmente de la recuperación real de los créditos. Gracias a que la población a la que atiende el Fovi pertenece a estratos relativamente altos dentro de la distribución del ingreso, y a que la institución siempre ha cuidado su política de recuperación, ha logrado un promedio de recuperación de créditos. Al respecto, se estima que a la fecha logra una recuperación del 90% en los créditos más bajos, y muy cercana al 100% en los créditos de mayor monto.

Otro cambio que se dio en el Fovi, y que le permitió en su momento obtener otro crédito del Banco Mundial por 450 millones de dólares, fue el establecimiento de las “Subasta de Derechos de Crédito”, mecanismo mediante los cuales a la fecha, son recursos asignados para los promotores de vivienda, siendo su mecanismo el siguiente:

- **Subasta de Derechos de Crédito**

Es un crédito que otorga Fovi al adquirente vía los intermediarios financieros. La Subasta de Derechos de crédito consiste en que el promotor/constructor junto con el banco o Sofol de su preferencia presenten su proyecto habitacional ante la institución.

En caso de ganar el promotor/constructor la subasta, Fovi se compromete a otorgar el financiamiento del 90% del valor de cada vivienda para los adquirentes de las unidades terminadas, en un plazo de hasta 30 años.

Para ello, Fovi expide un cheque a nombre del acreditado, quien lo endosa para entregarlo al promotor o constructor y el 10% restante corresponde al enganche que entrega el acreditado al promotor o constructor.

En el caso del promotor de vivienda, éste paga una cuota de inscripción equivalente al 0.5 al millar del monto de los créditos solicitados y el límite de postura es de alrededor de 2.5 centavos por cada peso de crédito. Cabe señalar que los pagos más usuales para las viviendas de menor precio son de una a tres décimas de centavo por cada peso de crédito.

Ejemplo: Si el proyecto abarca 100 viviendas con un precio promedio de \$100,000 cada una, el valor total es de \$10,000,000 y el monto a financiar será de \$9,000,000 (90%).

Inscripción:	\$ 4,500.00	(\$9,000,000.00 x .0005).
Postura de 2.5 centavos:	<u>\$225,000.00</u>	(\$9,000,000.00 x 0.025).
PAGO TOTAL:	\$229,500.00	

En este caso se presupone que el constructor habitacional, construirá las 100 viviendas con recursos propios, y lo que buscó fue asegurar (pagar \$229,500.00) que sus 100 compradores de las viviendas que construya, tendrán el “Derecho a un Crédito”.

Ahora bien, en el caso de que el constructor habitacional, no cuente con los recursos propios suficientes para construir las 100 viviendas realizará el siguiente procedimiento denominado “Crédito puente”.

En este caso, el crédito destinado a los promotores para la construcción de la vivienda es de un monto que podrá ser hasta por el 65% del valor de cada vivienda ajustado por el valor sustituto (valor que se fija cada mes de acuerdo al movimiento de la inflación) al momento de la contratación, por un plazo de seis meses a partir de la primera ministración. Concluido dicho plazo, el monto bajará a 50% del valor sustituto de la vivienda.

Cabe señalar que, dentro del porcentaje del crédito puente se puede otorgar un anticipo de capital de trabajo hasta por el 15% del valor de la vivienda, crédito que se otorga a solicitud del promotor, siempre y cuando haya recibido asignación en subastas de “Derechos de Crédito” y pueda ser dirigido para la adquisición del terreno, urbanización, equipamiento, mejoramiento, pago de intereses ordinarios y moratorios, comisiones por apertura, estudios socioeconómicos, de factibilidad y para avalúo.

De acuerdo al ejemplo anterior el constructor de vivienda de tomar el límite de 65% de cada crédito, este será de \$6,500,000 (\$10,000,000 x 0.65), en la cual el crédito Puente se contratará en Udi’s y se cobrarán los intereses correspondientes a tasa real. Por lo anterior, el capital del crédito puede ser transferido como créditos individuales a los adquirentes de vivienda.

Cabe señalar que, para 1994, cuando México vivía una de las crisis más severas y en la que todos los bancos se retiraron del financiamiento de la vivienda para poder equilibrar y sanear sus finanzas, el Fovi

autorizó la operación de varias Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), quienes serían los Intermediarios financieros ante la salida de la banca.

Estos organismos crediticios pretendían demostrar, su eficacia para financiar la vivienda, habilidad para investigar a los adquirentes y para cobrar, repercutiendo lo anterior en un porcentaje bajo de cartera vencida, incluso estableciendo sus oficinas muy cerca de los adquirentes para facilitarles el pago.

Asimismo, se buscó que el Fovi y la Procuraduría Social, a través de las Sofoles, trataron de que los vecinos se organizaran de tal manera que los colonos fueran responsables del mantenimiento de su casa y de la administración del bien común, considerado para ello el número de viviendas que permitiera un buen mantenimiento y un proceso de administración eficaz –que en promedio debía de ser de 50 casas.

- **Prosavi**

Para 1997, Fovi continuó con su Programa Normal de Vivienda y puso en operación un nuevo proyecto, el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (Prosavi), que fue un programa de crédito para apoyar a familias con ingresos conyugales a partir de 1.75 salarios mínimos.

Este programa se abrió tanto a los asalariados, como a quienes trabajaban por su cuenta, en el que se apoyó la compra de vivienda nueva para los jefes de familia que tenían ingresos no mayores a 5 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, con una asignación de los créditos mediante concursos en donde se ofertan enganches.

La vivienda que se ofrecía a las familias en este programa tenían diferentes propuestas arquitectónicas, siendo la mínima la que contaba con espacios definidos de baño y cocina y un área de usos múltiples, considerando tres categorías de valor:

Prosavi 1	con valor de 30,000 Udi's
Prosavi 2	con valor de 35,000 Udi's
Prosavi 3	con valor de 40,000 Udi's

Para inscribirse como beneficiario al Prosavi los jefes de familia interesados, debían acudir a los conjuntos habitacionales a seleccionar donde querían comprar su vivienda y posteriormente acudir al banco o Sofol que financiaba el conjunto, para llenar la solicitud de inscripción en el concurso de enganches para ese conjunto.

Cuando las viviendas tenían un avance tal que asegurara su terminación en un plazo de dos meses, el promotor del conjunto habitacional, por conducto del banco o la Sofol que operaba los créditos, divulgaba en los periódicos la fecha para la celebración del concurso de enganches y el valor definitivo de las viviendas en pesos, mismo que ya no variaba.

Los interesados en participar en los concursos, se inscribían llenando la solicitud y depositando en efectivo el importe total del enganche de conformidad con las indicaciones del banco o Sofol que financiaba el conjunto habitacional, en la cual el enganche mínimo que se realizaba era de 7.5% del valor de la vivienda.

Cabe señalar, que en la fecha del concurso de enganches, primeramente se asignaba el crédito a los que ofrecieron un mayor porcentaje de enganche⁷⁴, hasta agotar las viviendas disponibles para ese concurso, en la cual los concursos de enganches los celebraban los bancos y/o Sofoles ante Notario Público.

En el caso de que la población inscrita no ganara en el concurso, tenía dos opciones: Retirar su depósito o dejar su depósito en el banco o Sofol para el siguiente concurso.

⁷⁴ Esta modalidad es típica de los autofinanciamiento de automóviles desde su creación.

El crédito máximo para el comprador era por 72.5% del valor de la vivienda, considerando el enganche mínimo y el Gobierno Federal pagaba por cuenta del ganador, al momento de la escrituración, el importe correspondiente a 8,000 Udi's como complemento de enganche, que representa cuando menos un 20% del valor de la vivienda Prosavi 3.

	%	Prosavi 1 (Udi's)	%	Prosavi 2 (Udi's)	%	Prosavi 3 (Udi's)
Total	100	30,000	100	35,000	100	40,000
Enganche	7.5	2,250	7.5	2,625	7.5	3,000
Subsidio	26.6	8,000	22.9	8,000	20.0	8,000
Crédito	65.9	19,750	69.6	24,375	72.5	29,000

El pago inicial mensual que hacía el comprador es de 7.50 pesos por cada mil pesos de crédito, incrementándose dicho pago en la misma proporción en que se aumentara el salario mínimo del Distrito Federal. Además pagaba el importe de las primas del seguro de vida, invalidez y daños.

El comprador pagaba el estudio socioeconómico, la comisión de apertura de crédito y los gastos de escrituración, pudiendo el banco y/o Sofol incrementar el crédito para la adquisición de la vivienda con el importe de estos gastos, con las mismas condiciones de pago.

El plazo para el pago del crédito era de hasta 30 años, con la garantía de que si a la fecha final existiera un saldo del crédito, el comprador no tendría que pagarlo si estaba al corriente en sus pagos mensuales.

Cabe señalar que en el periodo comprendido entre 1995 y agosto del 2001, Fovi otorgó 333,167 créditos sin contabilizar los cofinanciados con Fovissste, de los cuales solo el 13.6% eran viviendas tipo Prosavi para la población con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos (sm), 28.8% eran para viviendas Prosavi Tipo A para la población con ingresos de 3.01 a 5 sm y el resto 57.6% de los créditos correspondía a la población con ingresos de más de 5 sm, evidenciándose el apoyo de Fovi hacia la población con mayores ingresos.

Fovi, distribución de créditos según grupo de ingreso y tipo de vivienda

Año	De 2 a 3 Prosavi	De 3.01 a 5 Prosavi Tipo A	De 5.01 a 8 Tipo B1	De 8.01 a 10 Tipo B2	Más de 10 Tipo B3	Total
1995	0	8,374	7,312	35,978	0	51,664
1996	0	9,046	10,901	17,674	0	37,621
1997	106	21,108	18,930	10,152	0	50,296
1998	9,543	23,516	21,616	2,277	0	56,952
1999	17,327	19,815	19,548	782	1,646	59,118
2000	11,789	9,675	11,209	14,044	0	46,717
2001	6,442	4,454	5,533	4,151	10,219	30,799
Total	45,207	95,988	95,049	85,058	11,865	333,167
Porcentaje	13.57%	28.81%	28.53%	25.53%	3.56%	100.00%

Fuente: Sedesol. Programa de Vivienda 2002-2006

- **La Sociedad Hipotecaria Federal (Shf)**

Desde el año 2001 dada la inercia del Fovi de alejarse de beneficiar a la población de escasos recursos y enfocarse a la bursatilización de la cartera hipotecaria, la institución se transforma, con lo cual de acuerdo a la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, ésta es una Sociedad Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo, que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda, así como poder garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

Entendiéndose por mercado secundario de créditos, todas las operaciones por medio de las cuales se efectúe la venta de la cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas.

Al mismo tiempo, la Sociedad Hipotecaria Federal (shf) es fiduciario sustituto del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi)⁷⁵ en la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, garantiza las obligaciones del Fondo derivadas de operaciones de financiamiento contraídas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto publicado el 12 de octubre de 2001.

En este sentido, la Shf no trabaja en forma directa con el público y toda la actividad se canaliza a través de Intermediarios Financieros Bancarios y no Bancarios, siendo éstas las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante la Shf.

3.6.2 Objetivos de la Shf y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

Para la canalización de sus recursos, la Shf mediante convocatorias nacionales utiliza exclusivamente el denominado “Subastas de Derechos de Créditos” entre los solicitantes de financiamiento (constructores y promotores de proyectos habitacionales de interés social). En el caso de que el promotor solicite crédito puente este se fija en unidades de inversión (Udi’s), quien a su vez lo traslada al crédito individual.

Una vez construidas las viviendas, los constructores de vivienda, en conjunto con la banca comercial y/o las Sofoles ofrecen las viviendas a toda la población en general, o mercado abierto, con lo cual los intermediarios financieros canalizan los créditos de la Shf en forma individual.

Específicamente, el destino de los créditos esta destinado a: Financiar la adquisición de vivienda nueva y usada, así como para la mejora de vivienda, con créditos a largo plazo; Otorgar garantías parciales a las instituciones financieras sobre el incumplimiento de los créditos y; Otorgar los financiamientos y las garantías a las instituciones financieras, para que a su vez otorguen el crédito a los promotores de vivienda y a los adquirentes.

Asimismo, no podrán concentrarse adquirentes o arrendatarios de un sólo patrón o un sólo gremio (inclusive tomando al sector público Federal o estatal como un todo), en más del 25% de un conjunto habitacional o grupos de conjuntos contiguos, sin embargo para salvar este obstáculo, se cobrarían, sobre el saldo inicial del crédito, una prima de acuerdo con el índice de concentración que en el caso extremo es de un 6%.

Para otorgar un financiamiento, al solicitante se le puede considerar de la siguiente manera: Acreditado, co-acreditado y deudor solidario, en la que el co-acreditado debe cumplir con las condiciones mínimas que el acreditado e identificarse como tal en el título de propiedad, mientras que el deudor solidario participa como aval, sin embargo no se toman sus ingresos para complementar los ingresos del solicitante.

Cabe señalar que también pueden ser considerados acreditados, las personas físicas con residencia en el extranjero que no habiten la vivienda, siempre y cuando el que lo haga sea su deudor solidario.

Así, la población objetivo⁷⁶ son los individuos o familias capaces de obligarse con el Intermediario Financiero y que cuenten con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito en la que el acreditado debe ser mayor de 18 años y no tener más de 65 años.

Para el crédito en unidades de inversión (Udi’s) la suma de los ingresos regulares comprobados del acreditado y del co-acreditado deberá ser, por lo menos, equivalente a cuatro veces el valor del pago

⁷⁵ A partir del 26 de febrero de 2002, su Consejo Directivo llevó a cabo su primera sesión, de acuerdo a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.

⁷⁶ S.h.f. 2004. Reglas de Operación. México.

inicial de la hipoteca, mientras que para créditos en pesos se deberá comprobar ingresos de al menos 3.33 veces el valor del pago inicial de la hipoteca.

Asimismo, los beneficiarios deben contar con recursos para integrar el enganche; calificar como sujeto de crédito con los bancos y/o Sofoles que otorgarán el financiamiento; comprobar cuando menos dos años de antigüedad en el trabajo y un año en el último empleo, si es asalariado; y dos años en la actividad si trabaja por su cuenta; ser jefe de familia, entendiéndose por éste el esposo o esposa, o solteros con dependientes económicos que vayan a habitar la vivienda y; no contar con antecedentes negativos en el buró de crédito;

El enganche mínimo solicitado varía del 7% al 15% sobre el valor de la vivienda. En caso de que el solicitante del crédito no cumpla con el enganche, puede optar por un programa de ahorro en el que el monto mensual que aporta no puede ser menor al 75% del pago mensual que corresponda al crédito que solicite.

El valor de las viviendas que se pueden comprar con un crédito Fovi, depende del Proyecto en que están inscritos a) Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda (Prosavi) o b) Programa Normal. Para el año 2004 el valor de la vivienda objeto de apoyo, al momento de la escrituración, es de:

I. Créditos en pesos

Los cuales son financiamientos ofrecidos hasta ahora por la Banca y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) con sus propios recursos principalmente para adquisición de vivienda nueva o usada.

II. Créditos en Udi's

Los cuales son financiamientos ofrecidos principalmente por las Sofoles con recursos fondeados por la Shf. y están referenciados en Udi's, lo que hace variar los pagos conforme cambia el valor de la Udi. En algunos casos a pesar de estar denominado en Udi's el pago mensual cambia conforme el salario mínimo mensual del D.F, estableciéndose dos categorías en función del valor de la vivienda.

II.1 Valor del inmueble hasta 45,000 Udi's (programa Prosavi)

Este programa estará enfocado a personas (o familias) con ingresos equivalentes hasta cinco salarios mínimos mensuales del Distrito Federal que puedan obtener un subsidio del Gobierno Federal de 16 mil Udi's al momento de contratar un crédito para una vivienda con valor máximo de 45 mil Udi's.

II.2 Valor del inmueble más de 45,000 Udi's y hasta 500,000 Udi's

Este programa de crédito operara con condiciones de mercado en lo que se refiere a tasas de interés y costos de administración, adicionalmente los beneficiarios deben proporcionar un enganche y el interesado deberá ser sujeto de crédito.

- Hasta 250, 000 Udis's en la categoría B5;
- Más de 250,000 y hasta 350,000 Udi's en la categoría B6; y
- Más de 350,000 y hasta 500,000 Udi's en la categoría B7.

El importe del crédito destinado a financiar la adquisición de vivienda no será superior al 90% del valor de mercado de la misma cuando se trate de Udi's y del 85% cuando sea en pesos hasta la categoría B5, en el caso de las categorías B6 y B7, el importe del crédito no será superior al 85% y 80%, respectivamente.

Cuando el crédito se otorgue en cofinanciamiento con el Infonavit, el valor máximo de la vivienda no excederá el importe equivalente a 625 veces el salario mínimo general mensual que rija en el Distrito Federal al momento de la escrituración,

Los créditos se contratarán por plazos de 60, 120, 180, 240 y 300 mensualidades (25 años máximo)-, a elección de los intermediarios financieros.

El factor de pago para la vivienda tipo Prosavi A será de \$7.5 por cada \$1,000 pesos de crédito, mientras que para la vivienda tipo B1 será de \$10 por cada \$1,000 pesos de crédito. Esto es, si un adquirente necesita un crédito de \$300,000, se está hablando de 300 veces mil, por lo cual se necesitará pagar en el caso de un crédito tipo B1 de \$3,000 al mes (\$10 x 300 veces), más pago por intereses, primas del seguro de vida, invalidez y daños.

En el caso del pago inicial mensual del adquirente debe representar como máximo el 25% de su ingreso mensual y estará ligado al incremento del salario mínimo mensual del Distrito Federal durante la vida del crédito, con lo cual para pagar \$3,000 mensuales, se debe tener ingresos por \$12,000 al mes.

Las instituciones financieras podrán cobrar por apertura del crédito, estudio socioeconómico, de factibilidad y avalúo. Estas comisiones serán a cargo del beneficiario y se tiene derecho a efectuar pagos anticipados sin penalización, siempre que su monto exceda el de una mensualidad.

Los créditos devengarán una tasa de interés anual que el Fovi mensualmente dará a conocer a los intermediarios financieros, siendo una tasa promedio vigente del 5% real anual.

III. Créditos en dólares

El mercado hipotecario también ofrece la opción de financiamiento en dólares para personas que deseen adquirir un bien inmueble.

- **Criterio para definir cartera vencida**

En caso de que el número de créditos individuales con cuatro o más mensualidades consecutivas no pagadas, de la cartera fondeada o garantizada por la Shf, exceda del 3.5% del número total de créditos en cartera, los intermediarios financieros, deben enviar un reporte indicando las causas del deterioro de la cartera, ya que el aumento de la misma conllevó en el pasado a otras instituciones a quebrantos.

En este sentido, la cartera crediticia se ha clasificado de acuerdo al número de pagos vencidos, obteniéndose el porcentaje necesario correspondiente para proceder a utilizarse en el cálculo de la reserva preventiva por riesgo de crédito. En el caso de incumplimiento por parte de los intermediarios financieros para tomar las medidas correctivas se da origen a que la Shf no les asigne nuevos créditos.

Número de mensualidades incumplidas	Porcentaje relativo a la probabilidad de incumplimiento
0	0.35
1	2.43
2	7.81
3	19.43
4	37.68
5	64.24
6 o más	100.00

3.6.3 Fuentes de los recursos

En 1963 el Fovi inició fondeándose con 700 millones de pesos (200 del gobierno federal, 250 de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), 125 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y 125 del American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization), mientras que el Foga se inició con 25 millones de pesos.

Posteriormente, se ha venido financiando a través de aportaciones del gobierno federal, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, agencias de ayuda y crédito internacionales como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo

(BID) y el Banco Mundial (BM), así como con recursos propios provenientes de la recuperación de los créditos que otorga y cobro de comisiones.

El 4 de marzo de 1999 debido a que el Fovi realizaba grandes recuperaciones de crédito, el Banco Mundial autorizó un crédito por 505 millones de dólares, sumando a esa fecha 1,300 millones de dólares los créditos otorgados por ese organismo.

Para el 14 de diciembre de 2000, el Fovi presentó al BID un programa que tendría un costo total de 1,170 millones de dólares, que serviría para consolidar la reforma del Fovi y transformarlo en la Shf.

Para ello, los fondos locales (México) del Fovi ascenderían a 665 millones de dólares, por lo que el BID (Extranjero) aprobó un préstamo por la parte complementaria (505 millones de dólares) para respaldar el programa de mejora y ampliación del sistema de financiación de hipotecas y subsidios para la vivienda de interés social. El crédito del BID se otorgó a un plazo de 25 años y a una tasa de interés variable de mercado, que en la actualidad es del 7.03% anual.

El proyecto sentó las bases para la modernización radical del mercado hipotecario, lo que permitiría a mediano plazo, lograr una vinculación entre el sistema de ahorro y el sistema de financiación de la vivienda.

De los recursos aportados por el BID, 460 millones de dólares cofinanciarán un programa de emisión de hipotecas durante dos años, bajo el que la institución podrá emitir unos mil millones de dólares en créditos hipotecarios a tasas de interés de mercado.

También serviría para otorgar 120 millones de dólares en subsidios para pagos iniciales, mientras que otros 10 millones de dólares se destinarían a respaldar reformas que permitirán diversificar los productos hipotecarios e implementar una nueva política de subsidios a la vivienda, el resto de los recursos serían usados para cubrir gastos de financiación de la operación.

3.6.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

Dentro de sus objetivos, cuando se creó la Shf especificó que buscaba destinar recursos a familias de recursos limitados, pero con ingresos suficientes para acceder a la vivienda. Los requisitos para acceder a los créditos de la Shf, entonces, han sido diseñados para asegurar que las familias cuenten con los ingresos suficientes para pagarlos, lo que de entrada excluye a una buena parte de los demandantes de vivienda.

Si se considera que la demanda potencial corresponde a unidades familiares que no tienen capacidad adquisitiva, se puede ver que todo ese segmento no tiene ni la más remota posibilidad de acceder a un crédito de la Shf.

Así, los subsidios que la Shf ha otorgado -relativamente pequeños en cuanto al total de los créditos que se conceden, pero considerables en cuanto a su monto total- están beneficiando, implícita o explícitamente, al segmento de la demanda de ingresos medios (nominalmente, a familias que ganan entre 2.5 y 12 veces el salario mínimo), y no al grueso de la demanda habitacional.

Esto implica que una de las instituciones que más vivienda produce no lo hace para quien más la demanda, sino para el más solvente. La institución es bastante congruente en sus objetivos, si se considera que busca otorgar financiamiento con el menor subsidio posible.

Los adquirentes de los créditos deben ganar menos de 5 veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal para acceder a la vivienda del llamado "Programa Prosavi" y más de 5 para el "Programa Normal". Entre los requisitos establecidos para recibir un crédito se incluye el de que los solicitantes "tengan capacidad de pago para integrar el enganche y cubrir los pagos mensuales", lo cual implica que la Shf atiende a la población relativamente solvente pero que a la vez, no puede pagar un crédito hipotecario bajo condiciones comerciales (normalmente con condiciones financieras más altas).

Cualquier esquema de financiamiento que se proponga facilitar el acceso a la vivienda a grupos que de otra manera no podrían conseguirla, requiere por fuerza de algún mecanismo de subsidio. Estos subsidios no necesitan ser directos, como lo sería el hacer entregas de dinero en efectivo o pago de pasivos de las unidades familiares por parte del gobierno. La sola labor de garantía que el gobierno puede ejercer constituye en sí misma una forma de subsidio. Si el gobierno no hiciera las veces de asegurador, absorbiendo el riesgo implícito en los créditos, éstos se tendrían que contratar con tasas de interés mayores de tal manera que pudieran compensar el riesgo y arrojar un valor esperado positivo a los prestamistas.

De ahí que los subsidios a los programas habitacionales puedan presentarse de maneras sumamente sutiles. En el caso de la Shf, los subsidios son instrumentados a través de reducciones en la tasa de interés y en el riesgo implícito en los créditos. En última instancia, la reducción en el riesgo se traduce en una tasa de interés menor, por lo que se puede decir que la totalidad de los subsidios de la Shf se instrumentan a través de la tasa de interés con que se contratan los créditos.

Esto es así, no obstante que desde hace algunos años se han hecho esfuerzos por eliminar los subsidios financieros en los programas en que tiene injerencia el Banco de México. Es un hecho, sin embargo, que ningún banco comercial prestaría a las tasas que prestó la Shf (el Cpp) durante periodos tan largos (hasta 20 años).

El subsidio que proporciona la Shf es indispensable, pues los créditos con tasas bancarias resultan prohibitivamente caros para la mayoría de las familias, que si tuvieran que pagar tasas de interés competitivas, se verían en la necesidad de competir por los fondos, con otros proyectos que también demandan crédito como son las obras industriales o proyectos de infraestructura. En la medida que la rentabilidad de estos proyectos sea alta, esos sectores podrían pujar por obtener los créditos para sí, ofreciendo tasas de interés más altas, con lo que las unidades familiares no podrían disponer de fondos para vivienda a menos que pagaran tasas de interés tan altas como las del resto de la economía.

Las bajas tasas de interés de los créditos de la Shf elevan los costos del sistema bancario en su conjunto, haciendo que los otros créditos se encarezcan, debido a la existencia de un efectivo subsidio cruzado de aquellos demandantes de crédito en favor de los acreditados de vivienda. Sin embargo, se debe reconocer que, de todas las instituciones gubernamentales dedicadas a la vivienda, la Shf es la única que cobra intereses que por lo menos cubren la parte inflacionaria de los créditos, permitiendo que éstos se refinancien y se paguen en un menor o mayor plazo, en función de la evolución del salario mínimo.

- **Accesibilidad del crédito: población beneficiada**

Diversos estudios han sugerido estimaciones de la proporción del ingreso de una familia que deberá destinarse al pago de la vivienda. Un estudio del Banco Mundial⁷⁷ utiliza como un estimador razonable de la proporción que debe destinarse a vivienda el de 2 a 2.5 veces el ingreso anual de una familia para acceder a una vivienda propia, o bien el 15% del ingreso mensual; en este caso, el 60% de la población no puede acceder a un crédito de la Shf debido a lo elevado de los pagos mensuales. Bergsman⁷⁸ sugiere que para hogares urbanos pobres se espera que el 24%⁷⁹ del ingreso mensual deberá ser utilizado en vivienda; en este caso, otra vez, sólo el 40% superior tiene acceso a la vivienda usando el mecanismo del crédito hipotecario de la Shf.

Actualmente la Shf cuenta con un mecanismo de pago, ligado a los salarios mínimos y la Udi. El crédito en el momento de ser contratado se expresa en función del número de salarios mínimos que representa en ese momento. A ese monto, expresado en salarios mínimos, se le aplica un factor del 1% o del 1.5% según se trate de vivienda de tipo "A" o "B".

⁷⁷ World Bank. 1972. Urbanization. Washington: World Bank (Sector Working Paper). USA

⁷⁸ Bergsman, Joel. 1980. Income Distribution and Poverty in Mexico. Washington: World Bank (Staff Working Papers, No. 395). USA

⁷⁹ Para el año 2004, la Sociedad Hipotecaria Federal señala que debe ser del 25% de los ingresos.

Para obtener la mensualidad a pagar, el factor resultante se multiplica por el monto del salario mínimo del mes inmediato anterior a aquél en que se hace el pago. De esta manera el monto de los pagos se encuentra claramente correlacionado con las fluctuaciones en los salarios. Si el salario se deteriora en términos reales, el pago se reduce de manera proporcional, con lo que se asegura la solvencia de los acreditados. Los intereses se calculan aplicando el Cpp del Banco de México sobre el saldo insoluto, expresándolos, de nuevo, en términos de salarios mínimos. Además se prevé la posibilidad, de ser necesario, de refinanciar los intereses que no alcanzaran a cubrirse en un determinado pago.

Así, la institución permite que se postergue el pago del principal hasta que la situación salarial lo permita. En un sentido estricto el crédito no tiene un plazo fijo, pues bien pudiera ser que se pague, si la tendencia en los salarios mínimos es a apreciarse en términos reales, mucho antes de lo que se hubiera esperado si éstos permanecieran constantes. En el caso del pago de la Udi esto es menos problemático ya que se actualiza en forma diaria conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (Inpc) que el mismo banco de México lleva a cabo y quien es la institución que regula las operaciones financieras de la Shf.

Si se considera razonable que el 24% de los ingresos se dediquen al pago de la vivienda, entonces sólo familias con ingresos por arriba de 3 veces el salario mínimo podrían tener acceso a este programa, lo cual significa, utilizando datos de distribución del ingreso de México, que el programa se está destinando más bien al 20% de la población con ingresos más altos y excluyendo al 80% de ingresos más bajos.

En cuanto a la manera como la Shf distribuye su financiamiento a lo largo del territorio, se puede comentar que en su mayor parte se destina a ciudades medias y que excluye por completo cualquier localidad de tipo rural. Sin embargo, el problema para poder determinar las regiones o ciudades más beneficiadas por el programa, es que la información disponible se encuentra en forma agregada.

Dentro de la estadística de vivienda, la inversión no se encuentra bastante desagregada. Sin embargo, por observaciones se pueden inferir de la información de los créditos que se destinan, cada vez en mayor medida, a ciudades diferentes al Distrito Federal, esto es, la Zona Metropolitana de Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tijuana.

Por otro lado, la creación de la Shf como una institución bancaria de fomento a la construcción de la vivienda, tiene las mismas atribuciones que tiene cualquier banco de desarrollo, con la característica particular de que se abocará entre una de sus funciones centrales a constituirse en agente fiduciario, para intermediar en el mercado de valores la cartera hipotecaria de las empresas privadas constructoras de vivienda.

En este sentido, la Shf tenderá con el tiempo a dejar de ser productor de vivienda para los trabajadores, así como la mayoría de los organismos públicos encargados de la construcción de vivienda supliendo su función de dotar de hogares para la población de escasos recursos, para convertirse en intermediarios financieros entre los demandantes de vivienda y las instituciones financieras privadas y quedando como simples garantes de esos créditos.

Así, la política neoliberal del Estado fracasó en su intento por querer convertir al mercado como el eje rector de las políticas públicas, porque en el caso particular de la vivienda de interés social las familias mexicanas quedaron desamparadas al no poder contar con un órgano público que fuese capaz de construir viviendas como había venido ocurriendo en el pasado.

La ausencia de rectoría estatal en materia de vivienda de interés social se conjuntó de forma dramática con el crecimiento absoluto de la población mexicana que rebasa a los cien millones de habitantes, pero con un grave déficit de vivienda para los trabajadores.

De esta manera, la Shf se constituye en una institución que permitirá dotar de liquidez a la banca y a la vez se estará privilegiando la red de intereses de los empresarios de la construcción que verán incrementados sus beneficios mientras que la población de bajos recursos no verá satisfechos sus requerimientos de vivienda porque los créditos hipotecarios que serán objeto de bursatilización tendrán que tener mayor respaldo y mejor calificación crediticia lo que implicará que se extinguirán más garantías para los solicitantes.

Lo anterior, puede llevar a que una mala administración de la Shf podrá con una pésima colocación de títulos en el mercado secundario de hipotecas, entrar de lleno a la especulación financiera, que puede llevar a que la Shf no recupere el valor de los créditos y a su vez no pueda cumplir con los pasivos que asuma, implicando con lo anterior a un nuevo rescate financiero esta vez entre la banca y los constructores privados de viviendas.

- **Cobranza efectuada**

Durante 2003, las recuperaciones por capital e intereses de los créditos individuales y de construcción, ascendieron a \$2,894.0 millones, cobrándose en su totalidad, por lo que se no presentaba cartera vencida. Adicionalmente, al cierre del ejercicio 2003 se obtuvieron recuperaciones anticipadas de capital tanto de crédito en construcción como individuales por \$11,638.5 millones.

- **Tercer Informe de Gobierno**

- ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en el período 1983-2003, la Shf había otorgado 703,339 créditos (Cuadro A y Anexo. No. 1), cifra que no se puede comparar con la planeada al crearse Fovi de “apoyar el financiamiento de 2,800,000 casas en un lapso de 40 años (1963-2003), con un promedio de 70,000 viviendas anuales”⁸⁰, ya que anteriormente a 1983 las estadísticas de vivienda que financiaba Fovi, se sumaban a las financiadas por la banca. Sin embargo independientemente de lo anterior, desde 1983 la actual Shf jamás llegó a financiar 70,000 casas anuales.

Si consideramos la trayectoria histórica del número de créditos se observa que esta es hacia la alza. En 1983 solo se financiaron 13,131 viviendas, siendo en el año 1999 cuando se alcanzó la cifra más alta de otorgamiento de créditos con 59,118 créditos, sin embargo en el supuesto caso que se otorguen 51,320 créditos en el año 2003, esta es una meta 13.1% menor de lo que se alcanzó en 1999 (cuadro A y Anexo. No. 1).

También es de observarse que si bien el Fovi (la institución original) se propuso la edificación de construir 70,000 viviendas por año, esta meta es probable que nunca se alcance por la Shf (la nueva institución), porque ahora su misión será bursatizar más la cartera hipotecaria (incluida la de todos los intermediarios financieros) que, financiar nuevas viviendas.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 la Shf, asignó el 8.18% (Anexo. Gráfica No.1 Anexo. Cuadro No. 2) de los mismos (51,320 créditos), lo cual la colocó como la cuarta institución, por el número de créditos que otorgó ese año.

- ✓ **Inversión**

Por otra parte, del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, la inversión de la Shf representa el 15.2% del total de los recursos (Anexo. Gráfica 2, Anexo. Cuadro No. 3 y Anexo. No. 4).

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 13.2 % de los mismos, lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la tercera (Anexo. Cuadro No. 4) institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue en el 2002 cuando esta representaron el 20.5% de toda la inversión de ese año (Cuadro No. 4).

⁸⁰ Ob. Cit. 1963. Banco de México. Programa Financiero de Vivienda.

✓ **Monto Unitario del Crédito en pesos**

Es de resaltar que el monto unitario del crédito en pesos en el año 2003, se sitúa en \$353,460.64, lo cual lo hace el quinto más alto de todas las instituciones financieras (Gráfica No. 3), al ser equivalente a 272 salarios mínimos mensuales⁸¹ del año 2004.

⁸¹ Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos diario de \$43.297 diarios. (\$1,298.91 mensuales) Comisión Nacional de Salarios Mínimos 2004.

Cuadro A

Shf-Fovi

Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$10.60	13,131	\$807.25
1984	\$31.50	19,182	\$1,642.16
1985	\$50.90	21,613	\$2,355.06
1986	\$87.80	20,988	\$4,183.34
1987	\$212.50	25,281	\$8,405.52
1988	\$447.00	24,903	\$17,949.64
1989	\$798.80	17,121	\$46,656.15
1990	\$930.40	30,720	\$30,286.46
1991	\$1,061.30	30,772	\$34,489.15
1992	\$1,016.80	24,638	\$41,269.58
1993	\$1,548.00	20,942	\$73,918.44
1994	\$2,929.70	40,109	\$73,043.46
1995	\$3,125.60	35,662	\$87,645.11
1996	\$1,753.10	25,318	\$69,243.23
1997	\$3,136.30	46,688	\$67,175.72
1998	\$4,185.70	55,425	\$75,520.07
1999	\$3,894.60	59,118	\$65,878.41
2000	\$6,536.80	46,704	\$139,962.32
2001	\$11,414.90	47,562	\$240,000.42
2002	\$16,976.00	46,142	\$367,907.76
2003 P_/	\$18,139.60	51,320	\$353,460.64
Total 1983-2003	\$78,287.90	703,339	\$111,308.91

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Cuadro B

Shf 2003

Programa	Valor máximo de la vivienda en Udi's	No. de viviendas	Porcentaje
Prosavi	Hasta 45,000	12,889	24.25%
Profivi	Más de 45,000 y hasta 250,000	35,424	66.65%
	Más de 250,000 y hasta 350,000	1,250	2.35%
	Más de 350,000 y hasta 500,000	316	0.59%
	Líneas de crédito hasta 500,000	3,270	6.15%
Total		53,149	100.00%

Prosavi.- Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda

Profivi.- Programa Financiero de Vivienda (Normal)

Fuente: Shcp. Informes presentados por las instituciones de banca de desarrollo y la financiera rural. Primer Trimestre de 2004.

3.7 La Gestión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) con administración indirecta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como organismo descentralizado

3.7.1 Antecedentes

Con el propósito de brindar atención a los requerimientos de infraestructura y servicios públicos, indispensables para el desarrollo urbano del país, el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez creó el 20 de febrero de 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (Bnhuopsa).

Esta institución se abocó a identificar la problemática urbana, destacando entre sus funciones principales la del financiamiento de la infraestructura rural y urbana, donde las hipotecas actuaban como garantía.

Cabe señalar que no obstante, que el acta constitutiva consideraba el financiamiento de todo tipo de construcciones urbanas, el rubro de la vivienda se desarrolló hasta 1947, en la que el banco canalizaba recursos hacia instituciones públicas de esa época.

Dentro de las grandes edificaciones financiadas destacan a finales de los 40's, el conjunto habitacionales la Esperanza con 200 departamentos, mientras que en 1953 se inauguró el conjunto Unidad Modelo, con 3 mil 639 viviendas, construido por el Bnhuopsa y la Dirección de Pensiones (ahora Fovissste) conjunto diseñado por el Arquitecto de mayor prestigio hasta nuestro días, Mario Pani.

Desde sus primeras obras habitacionales Pani ideó los espacios en equilibrio para que hubiera áreas verdes, equipamiento social completo y una separación del entorno a través de sistemas peatonales. Estos conceptos los fue perfeccionando hasta alcanzar lo que él llamaba una "ciudad dentro de un conjunto" en lo que se denominó Tlatelolco.

Se le llegó a denominar Ciudad Tlatelolco, como si se tratara de una emulación de tiempos de los aztecas, cuando precisamente ahí se erigió el gran mercado de Tlatelolco. En realidad sí parecía una ciudad dentro de otra, ya que por sus dimensiones y autosuficiencia; su arquitectura y diseño vanguardista la contrastaron significativamente de las añejas colonias de las que siempre había estado rodeada.

Tlatelolco fue sede del Colegio de la Santa Cruz en la época colonial e importante centro de comunicaciones en el México Independiente por su cercanía con la antigua estación de ferrocarriles ubicada en Buenavista. En este sitio se concentraron los grupos sociales más precarios en la década de los 50.

Su construcción inició en 1958 y cuatro años más tarde se inauguraba la primera sección con el nombre de Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos, hoy conocida como Nonoalco Tlatelolco. El proyecto de edificación de la unidad habitacional más grande y moderna de América Latina, originalmente abarcaría de Buenavista a lo que ahora se denomina Vía Tapo, donde está la terminal de autobuses de San Lázaro, pero el presupuesto se terminó en la tercera sección.

En la concepción original del proyecto de la Unidad Habitacional Tlatelolco, se propuso poner en práctica los mayores adelantos de planeación arquitectónica de la fecha: Reducción de costos por edificación de vivienda, departamentos amplios en número de metros cuadrados de construcción, red de gas entubada, desecho de basura en todos los departamentos, cisternas gigantes, cines, espacios deportivos, culturales, vigilancia las 24 horas, estacionamientos, iluminación en todas las áreas, se contaba con personal uniformado que operaba los ascensores, además de amplias extensiones de áreas verdes, andadores techados, jardín de niños, primarias, secundarias, escuelas de enseñanza media superior, etc.

Adicionalmente, a los primeros compradores de los aproximadamente 10,000 departamentos disponibles se les adjudicó la propiedad de los 2,272 cuartos de servicio ubicados en la azotea para destinarlos al servicio doméstico.

En la torre insignia del edificio Nonoalco-Tlatelolco (antes del temblor de 1985 aquí se encontraban las oficinas de Banobras) el cual esta construido un carrillón, el cual es de los más importantes del mundo, pues esta compuesto de 47 campanas, siendo el espacio de sonido del carrillón más grande de México.

Este carillón fue diseñado por la compañía Verdín, proveedor y constructor de campanas y relojes de torre más grande del mundo quien ha dotado a 30 mil iglesias y catedrales de sonidos mediante relojes de iglesias y campanas. La campana mayor pesa más de cinco toneladas y corresponde a la nota musical "Do" que utilizan las iglesias en sus relojes cuando dan la hora. Esta campana lleva el nombre de Hidalgo y el resto, colocadas en la parte baja, llevan los nombres de los héroes nacionales: José María Morelos, Cuauhtémoc, Francisco I. Madero; la quinta está dedicada al presidente López Mateos y la sexta a Elisabeth Lacroix, ex embajadora de Bélgica en México.

La altura en la que fue puesto el carillón presenta muchos problemas, el principal es que el sonido de varias campanas se pierde, ya que el instrumento está muy lejos del piso, mientras que la densidad del aire a esta altura, 2 mil 367 metros sobre el nivel del mar, también contribuye al problema auditivo. A la fecha este carrillón y la mayoría de los 20 pisos del edificio, están vacíos por tener fallas estructurales.

En 1964 cuando se terminó de construir toda la unidad Tlateloco se calculaba que contaba con 100 mil habitantes. Con el sismo de 1985, el edificio Nuevo León se derrumbó ocupado por más de 1500 personas, mientras que los edificios Churubusco y 15 de Septiembre se resintieron en su primer piso para posteriormente ser derruidos.

En ese año existían en Tlatelolco tres organizaciones vecinales, lo que permitió que en el momento de los sismos hubiera una movilización de inmediato, pues había una base organizativa, la que fue el origen de la Coordinadora Única de Damnificados. Con los sucesos posteriores, la organización quedó en unas cuantas manos que manipularon el movimiento y el Gobierno comenzó una campaña para que la gente vendiera sus propiedades, quedando muchos departamentos vacíos y las propiedades se devaluaron.

El declive de Tlatelolco ya se daba desde 1983 cuando a través de Aisa (Administradora Inmobiliaria) comenzó a entregar la administración de la unidad a los propios vecinos y a deslindarse totalmente. Sin embargo cuando se hizo el cambio, los vecinos no supieron administrar la unidad habitacional.

Uno de sus problemas siempre ha sido las 30 toneladas de basura que se generan y la aparición de ratas en la zona habitacional, porque además no existe una cultura de este tema entre los vecinos. Otro de los problemas es el de tuberías que están rotas y que provoca que haya grandes fugas de agua. Adicionalmente, luego que la Unidad Habitacional fue planeada como el mejor modelo de convivencia, la población ha emigrado porque la unidad está atrapada en un cerco conflictivo como el de la inseguridad.

Se estima que en la zona después de las seis de la tarde no hay que acercarse a las áreas del Jardín Médicos, por los pasillos que conectan hacia la estación del Metro Tlatelolco o en los alrededores de la Clínica 27 y/o Paseo Reforma ante los eminentes asaltos. Asimismo, para los ladrones de auto partes, Tlatelolco es una mina de oro ya que normalmente se pueden contar carros que están incompletos y se da un fenómeno de vagos y malvivientes tanto en los cuartos de azote como por los andadores.

Luego del desplome de parte del edificio Nuevo León se calculaba una población de 55 mil habitantes y para el 2004 se estima que se esta repoblando lentamente y la ocupan actualmente unas 75 mil personas.

Posteriormente a la edificación de Tlatelolco, Banobras intensificó la construcción de vivienda, aumentando considerablemente el número de éstas en cada proyecto a cambio de menos áreas comunes y con ello saturando los espacios disponibles. Así se construyó las unidades de Lomas de Sotelo, Lomas de Plateros y Juan de Dios.

3.7.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

Su población objetivo⁸² es el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, Gobiernos estatales, Gobiernos Municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales. En este sentido, sus actividades no llegan a la población en general en forma directa, sino en forma indirecta a través de los organismos que realizan las obras con dichos financiamientos.

Su principal campo de acción es el promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano; Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; Otorgar asistencia técnica y financiera, para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales; Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano; Financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes; y Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado.

Las obras que financia Banobras son: a) Suelo (adquisición, habilitación, reserva territorial, reserva ecológica, redensificación, lotes con servicios, lotes sin servicios con urbanización programada, regularización); b) Infraestructura urbana (agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, plantas de tratamiento, vialidad, guarniciones y banquetas, electrificación, alumbrado público, generación, cogeneración y autoconsumo de energía, red telefónica, red de gas, imagen urbana y residuos sólidos); c) Infraestructura regional (telecomunicaciones, ferrocarriles, puertos aéreos y marítimos, carreteras); d) Equipamiento (comercio y abasto, rastros, educación, cultura, recreación, centrales de abasto, centrales camioneras, comunicaciones, seguridad, transporte, estacionamientos, imagen visual, áreas verdes, plazas, parques y jardines, mobiliario urbano, señalamiento, edificaciones y turismo); e) Fortalecimiento institucional (estados y municipios, organismos descentralizados, ventanilla única de trámites, catastro, registro público de la propiedad y de comercio, registro civil, formación de servidores públicos, estudios de preinversión, estudios y proyectos); f) Medio ambiente y ecología (reforestación, plantas de tratamiento, residuos sólidos) y; g) Vivienda (Interés Social). Actualmente el banco para todos los tipos de financiamiento atiende el orden de 417 municipios y 122 organismos municipales o estatales de agua y saneamiento.

En el ámbito de la vivienda, Banobras ha diseñado un Programa de Financiamiento de Vivienda a Estados y Municipios, cuya finalidad es otorgar financiamiento para la urbanización y edificación de conjuntos habitacionales que desarrollen Instituciones promotoras de vivienda de los tres niveles de gobierno; asimismo, para la adquisición de vivienda nueva terminada de conjuntos en paquete no menor a 30 unidades, y en su caso, el mejoramiento de vivienda mediante la adquisición de paquetes de materiales.

El destino de los créditos esta orientado a la edificación de Vivienda de interés social con un valor máximo de hasta 180 Salarios Mínimos Mensuales (smm); vivienda popular de hasta 300 smm; vivienda media de hasta 400 smm; lotes con servicios; Proyectos integrales: Urbanización y Edificación; Proyectos Especiales (solo al sector público con atención de la población con ingresos menores a 2.5 smm): pie de casa, vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda (adquisición de paquetes de materiales) y Estudios y Proyectos.

El monto del crédito para Edificación de Vivienda, Proyectos Integrales y Proyectos Especiales (pie de casa y vivienda progresiva) es hasta el 70% del valor de venta del inmueble. Para Proyectos Especiales (mejoramiento de vivienda) y Estudios y Proyectos es hasta el 100%.

Las garantías que solicita Banobras para otorgar los créditos son: Para Edificación de Vivienda se requiere el aval del Gobierno solicitante del crédito. En Proyectos Integrales la afectación en garantía, son las participaciones en ingresos Federales. Para Proyectos Especiales es a través de una garantía hipotecaria y/o fiduciaria. En el caso de Estudios y Proyectos son otras garantías reales (según el caso).

82 Banobras. 2004. Reglas de Operación Crediticia.

La tasa de interés para la Edificación de Vivienda, Proyectos Integrales y Especiales, es la tasa de referencia (revisable cada mes) más 3.5 puntos. Para Estudios y Proyectos es de acuerdo a la tasa de interés de los Certificados de la tesorería de la federación (Cetes) ó del Costo Porcentual Promedio de captación bancaria Cpp (la mayor).

El plazo máximo del crédito para la Edificación de Vivienda en crédito puente (para la empresa constructora) es de hasta 24 meses. Proyectos Integrales: crédito puente hasta 36 meses y crédito a largo plazo si el organismo promotor individualiza los créditos.

En Proyectos Especiales es de hasta 15 años para vivienda pie de casa y progresiva; y crédito puente hasta 36 meses para mejoramiento de vivienda. Estudios y Proyectos: crédito puente hasta 36 meses.

El pago de comisiones es de 1.5% por apertura, 2% por administración y 2% por supervisión para Edificación de Vivienda. Para Proyectos Integrales se cobra lo mismo que por la edificación de Vivienda, aunque por la administración se cobra el 3.5%. Para Proyectos Especiales, específicamente mejoramiento de vivienda se cobra por apertura 1% y administración el 2%. Por Estudios y Proyectos se cobra por apertura el 1%.

Los seguros y fianzas que se pagan son: Para Edificación de Vivienda: seguro sobre bienes dados en garantía. Para Proyectos Especiales: Fianzas de obra (anticipo y cumplimiento).

3.7.3 Fuentes de los recursos

Actualmente, con respecto al origen de los recursos éstos provienen del Gobierno Federal (fiscales), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (Bid), Gobiernos Extranjeros para créditos específicos y de líneas globales del Eximbank.

Para el cumplimiento de los objetivos, Banobras a) facilita a los beneficiarios (gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y paraestatales) de sus actividades el acceso al servicio público de banca y crédito; b) Emite bonos bancarios de desarrollo; c) Otorga créditos a sus beneficiarios; d) Toma a su cargo o garantiza las emisiones de valores y de títulos de crédito, emitidos o garantizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los estados y municipios y los que emita el propio Banobras; e) Otorga garantías y concede financiamiento a empresas mexicanas para la elaboración de proyectos o la ejecución de obras públicas en el extranjero; f). Promueve y da asistencia técnica para la identificación, formulación y ejecución de proyectos de los sujetos de crédito; g) Contrata créditos y; h) Actúa, a solicitud de los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales, como agente financiero o como consejero técnico en la planeación, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras de servicios públicos o de interés social.

3.7.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox⁸³, en el período 1983-2002, Banobras había otorgado 104,755 créditos (Cuadro A y Anexo. No. 1). En los cuales no le atribuyen ninguna obra directa en los años 1983 a 1989, año 1996 y del período 1999 al 2003, lo que implica que Banobras ha tenido como función principal participar directamente solo en obras de infraestructura para la vivienda, así como participar indirectamente en la edificación de viviendas al canalizar recursos hacia otras instituciones financieras pública para que sean ellas las que intervengan como entidades administradoras en la construcción.

Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de Banobras en el periodo 1983-2003, el año que asignó un mayor número de estos, fue en 1995 cuando se colocaron 30,527 (Cuadro A y Anexo. No. 1)

83 Ob. Cit. Presidencia de la República. 2004. Tercer Informe de Gobierno.

Así, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 Banobras al no asignar créditos la colocó como la última institución, por el número de créditos que otorgó ese año.

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, durante 13 años esta institución no destino un solo recurso a la edificación de la vivienda y considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión jamás rebasó el 1.2 % de los mismos (Anexo. Cuadro No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la última institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales.

Para el 2004, Banobras no realizará financiamientos directamente a promotores privados de vivienda, sin embargo bajo el Programa de Financiamiento Banobras-Infonavit, se tiene como objetivo financiar parcialmente la urbanización y edificación de viviendas destinadas a ser adquiridas por derechohabientes del Infonavit en su Línea Dos. Con este Programa se podrá financiar hasta el 75% del valor de la urbanización y de la edificación de las viviendas, siempre y cuando estos conceptos no rebasen el 60% del monto total del proyecto.

Cuadro A**Banobras****Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003**

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos
1983	\$0.00	0
1984	\$0.00	0
1985	\$0.00	0
1986	\$0.00	0
1987	\$0.00	0
1988	\$0.00	0
1989	\$0.00	0
1990	\$24.80	2,820
1991	\$83.80	13
1992	\$389.50	11,748
1993	\$225.80	7,436
1994	\$349.70	22,773
1995	\$229.00	30,527
1996	\$48.80	0
1997	\$67.60	14,244
1998	\$103.10	15,194
1999	\$2.30	0
2000	\$0.00	0
2001	\$112.70	0
2002	\$0.00	0
2003 P_/	\$0.00	0
Total 1983-2003	\$1,637.10	104,755

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

3.8 La Gestión del Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Fovimi-Issfam) con administración directa como organismo descentralizado de la Secretaría de la Defensa Nacional

La información de esta institución se maneja de forma reservada, desconociéndose la forma de operar a detalle.

3.8.1 Antecedentes

Su origen se remonta a la creación de la Dirección de Pensiones Militares el 26 de diciembre de 1955, aunque se desconoce con exactitud la forma en que laboró. Asimismo, con la creación de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas del 30 de diciembre de 1961, y su modificación el 29 de junio de 1972, 28 de mayo de 1976 y 23 de enero de 1998, los bienes, créditos y valores pasaron a ser administrados por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Issfam), el cual los correspondientes en materia habitacional pasaron a favor del Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi).

3.8.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene como objetivo brindar bienestar en materia de salud, vivienda y educación a los militares en servicio activo o en situación de retiro y a sus derechohabientes (familiares).

Las prestaciones que actualmente y conforme a la Ley del Issfam se otorgan en materia de vivienda, son las de venta y arrendamiento de casas habitación. A la fecha, cuenta con un patrimonio de 10,604 viviendas para renta, distribuidas en 200 unidades habitacionales que brindan servicio a la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.

Su población objetivo son los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada del país (256,330 personas) y sus familiares, los cuales con el objeto de atender las necesidades habitacionales, se conformo el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi).

Los depósitos constituidos en el Fondo de la Vivienda Militar a favor de los Militares en el Activo, no generan intereses y están exentos de impuestos. Asimismo, el Instituto tiene como funciones administrar los recursos del Fondo de la Vivienda, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que le permita obtener crédito para:

- a). La adquisición en propiedad de habitaciones, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;
- b). La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
- c). El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Las cantidades globales que se asignan para la edificación de viviendas se distribuyen de acuerdo a las distintas regiones⁸⁴ y localidades del país, que con características de estrategia militar diseño la Secretaría de la Defensa Nacional.

El Issfam construye unidades habitacionales en las ciudades más importantes del país, lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas o vendidas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para personal de tropa.

84 Secretaría de la Defensa Nacional. Estructura Orgánica 2004. 12 Regiones Militares. Adicionalmente, existe la Región Área Centro (Rac), Región Área del Centro (Rane), Región Área del Noroeste (Rano) y Región Área del Sureste (Rase).

Las aportaciones al fondo de la Vivienda, se aplican en su totalidad a constituir en favor de los militares depósitos que no devengarán intereses y se sujetan a las bases siguientes:

I. Cuando un militar recibe un financiamiento del Fondo de la Vivienda, el 40% importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplican de inmediato como pago inicial del crédito concedido o enganche;

II. Durante la vigencia del crédito, se continúa aplicando el 40% de la aportación gubernamental al pago de los abonos subsecuentes; (Por cada peso aportado por el militar el gobierno aporta un peso también).

III. Una vez liquidado el crédito otorgado al miembro de las instituciones armadas, se continúa aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor;

En la aplicación de los recursos del Fondo se consideran, entre otras, las siguientes circunstancias:

I. La demanda de habitación y las necesidades de vivienda; dando preferencia a los militares de bajos haberes en las diversas regiones o localidades del país;

II. La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;

III. El monto de las aportaciones al fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país, y

IV. El número de militares en el activo en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional.

Cabe señalar que los créditos varían de un plazo mayor de diez y hasta veinte años, cuando se destinen a la adquisición o construcción de casas habitación, mientras que la operación de los créditos se efectúa a través del Banco Nacional del Ejército y la Armada, devengado una tasa de interés de entre el 4% y hasta el 8% anual sobre saldos insolutos.

Para otorgar y fijar los créditos en cada región o localidad, se toma en cuenta el número de miembros de la familia de los mismos, el ingreso conyugal si los interesados son beneficiarios y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. En caso de que en cada grupo de militares en una clasificación similar, si hay varios con el mismo derecho, se asignan los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público.

En caso de que un militar hubiese pagado sus abonos con regularidad durante cinco años o más y se viere imposibilitado de continuar cubriéndolos, el Instituto remata en sesión pública la vivienda subastando el inmueble y el producto, una vez pagado el saldo insoluto y sus accesorios, se le entrega el remanente;

Si la imposibilidad del pago ocurre dentro de los cinco primeros años, el inmueble es devuelto al Instituto, rescindiéndose el contrato y sólo se cobra al militar el importe de las rentas causadas durante el período de ocupación del inmueble, devolviéndose la diferencia entre éstas y lo que hubiere abonado a cuenta del precio.

3.8.3 Fuentes de los recursos

El patrimonio del Instituto lo constituyen las cuotas que aportan los militares que es del 5% de los haberes del personal militar en activo de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, las aportaciones del Gobierno Federal para prestaciones específicas; una cantidad anual a cargo del Gobierno Federal, equivalente a un 10% de los haberes de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas para otras prestaciones generales; los bienes que por cualquier título adquiere el Instituto, así como los rendimientos y remanentes que obtiene por virtud de sus operaciones.

3.8.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

- **Tercer Informe de Gobierno**

- ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en el período 1983-2003, el Fovimi-Isssfam había otorgado 23,333 créditos (Cuadro A y Anexo. No. 1).

Si consideramos la trayectoria histórica del número de créditos se observa que esta es irregular con altas y bajas en el período. En 1983 no se financió ninguna vivienda, siendo en el año 1994 (el último del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari) cuando se alcanzó la cifra más alta de otorgamiento de créditos con 4,904 créditos.

A partir de ese año, la tendencia fue hacia su práctica desaparición cuando en el año 2002 y 2003, solo se otorgaron 214 créditos por año en promedio (Cuadro A y Anexo. No. 1).

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 el Fovimi-Isssfam asignó el 0.03% (Anexo. Gráfica No. 1) de los mismos (200 créditos), lo cual la colocó como la décima institución, por el número de créditos que otorgó ese año.

- ✓ **Inversión**

Es de mencionarse que en los años 1983 y 1995 (primer año del Lic. Ernesto Zedillo), se ejerció una inversión por 500 mil pesos (cuando los pesos aun valían) y 28 millones de pesos (con pesos de poder adquisitivo de antes del error de diciembre de 1994) respectivamente, pero no se otorgo ningún crédito, lo cual lleva a suponer que se dio un desfalco a la nación, pues no hay antecedentes e información de que se hizo con ese dinero.

Por otra parte, del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, la inversión de Fovimi-Isssfam representa el 0.17% del total de los recursos (Anexo. Gráfica No. 2 y Anexo. Cuadro No. 3 y No. 4).

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003 considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 0.33 % de los mismos (Anexo. Cuadro No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la décima institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue en 1991 cuando esta representó el 2.33% de toda la inversión de ese año (Anexo. Cuadro No. 4).

- ✓ **Monto Unitario del Crédito en pesos**

Es de resaltar que el monto unitario del crédito en pesos que se expresa en todos los años, permiten suponer una gran irregularidad en el manejo de las finanzas de esta institución de la cual se carecen cifras de comparación, ya que se desconoce si reportan Informes a la Cámara de Diputados para la Cuenta Pública, a la Secretaría de la Función Pública o por lo menos a la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, los datos que se presentan para el año 2003, señalan que el monto de inversión promedio por vivienda es de \$1,035,500 (Anexo. Gráfica No. 3) lo cual lo hace el más alto de todas las instituciones financieras, al ser equivalente a 797 salarios mínimos mensuales⁸⁵ del año 2004, pero que dadas las condiciones de los beneficiarios es probable pensar que, o fueron 200 créditos para igual número de generales de cinco estrellas o gran parte de la inversión esta falseada y sería necesario aplicar de inmediato una auditoria para fincar responsabilidades financieras del pasado y presente de esta institución.

⁸⁵ Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos diario de \$43.297 diarios. (\$1,298.91 mensuales) Comisión Nacional de Salarios Mínimos 2004.

Cuadro A

**Fovimi-Issfam
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003**

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$0.50	0	\$0.00
1984	\$1.60	85	\$18,823.53
1985	\$3.20	262	\$12,213.74
1986	\$5.30	712	\$7,443.82
1987	\$21.00	311	\$67,524.12
1988	\$33.70	1,179	\$28,583.55
1989	\$30.10	451	\$66,740.58
1990	\$86.60	518	\$167,181.47
1991	\$258.00	667	\$386,806.60
1992	\$233.10	4,129	\$56,454.35
1993	\$69.50	4,832	\$14,383.28
1994	\$100.40	4,904	\$20,473.08
1995	\$28.00	0	\$0.00
1996	\$124.70	357	\$349,299.72
1997	\$80.00	411	\$194,647.20
1998	\$107.90	255	\$423,137.25
1999	\$117.60	1,166	\$100,857.63
2000	\$134.70	1,433	\$93,998.60
2001	\$147.20	1,233	\$119,383.62
2002	\$127.40	228	\$558,771.93
2003 P_/	\$207.10	200	\$1,035,500.00
Total 1983-2003	\$1,917.60	23,333	\$82,184.03

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Cuadro B

Presupuesto del Fovimi en el año 2003

Concepto	Inversión (pesos)
Construcción de unidades habitacionales para renta. 8 Proyectos	\$103,862,300
Mantener y rehabilitar unidades habitacionales para renta. 10 proyectos	\$64,300,200
Seguros sobre créditos hipotecarios	\$5,000,000
Mantener y conservar de unidades habitacionales para renta (2,748 unidades)	\$25,950,000
Total	\$199,112,500
Créditos hipotecarios otorgados (3, 050 autorizados)	\$525,000,000

Fuente: Sedena. Fovimi "Inversiones 2003". Elaborado con diversa información financiera.

Capítulo 4.- La gestión de la Administración Pública Estatal en México en materia de financiamiento a la vivienda

4.1.1 Antecedentes de los Organismos descentralizados con recursos de la administración estatal y cobertura local

Con la idea de establecer un organismo público de promoción habitacional se creó en 1954, el Instituto Nacional de la Vivienda (Inv), orientado a dotar de vivienda a los trabajadores y a la clase media.

En 1957, el Inv empezó a orientar su interés en la problemática de la vivienda rural y de la población marginada en las ciudades y en los primeros 10 años, apoyó 10,090 viviendas⁸⁶. Luego con la aparición del Fovi, su estrategia se centró cada vez más a las comunidades desfavorecidas y al área rural.

En 1970, el Inv se transforma en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco), reorientando sus atribuciones a:

- La regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres;
- La participación en programas y trabajos de desarrollo de la comunidad rural y
- La difusión entre pobladores rurales y de zonas urbanas de prácticas de cooperación, trabajo colectivo o de ayuda mutua.

En este sentido, su trabajo era de un proyecto autogestionario de promoción de la comunidad y no solamente de edificación habitacional, característico de los teóricos de la vivienda Ivan Illich John Turner y Jan Bazant⁸⁷.

Uno de los problemas más grandes del Indeco es que estuvo siempre ligado al financiamiento, pues si bien el organismo recibía subsidios del gobierno federal y de los estados y municipios, estos apenas alcanzaban para su administración.

En esa época y a la fecha, la iniciativa privada y la banca no invertían en el medio rural porque no había recuperación y, en segundo lugar porque el sistema de recuperación de créditos del Indeco nunca funcionó correctamente.

De tal manera que el instituto vio limitada su acción por la falta de recursos. Por otra parte, su labor tendió a concentrarse en la zona metropolitana de la Ciudad de México, particularmente en Ciudad Netzahualcóyotl, en donde se otorgaron créditos para materiales de construcción y asesoría técnica.

En el sexenio del Presidente Luis Echeverría (1976 a 1982), aumentó el número de acciones de vivienda, al ponerse en marcha los programas de fomento a la autoconstrucción, con lo cual su labor se orientó más a la vivienda progresiva, al mejoramiento de la vivienda, a lotes con servicios y en menor medida a la vivienda terminada.

En 1982, en el marco de la estrategia de descentralización administrativa, el Indeco fue reemplazado por una serie de Institutos Estatales de Vivienda en cada entidad federativa, con lo que se desvaneció no solo un organismo de prestigio nacional, sino también el proyecto de comunidad autogestionaria.

El nuevo esquema fomentaba la independencia y la creatividad de cada organismo promotor estatal y su acción se ligó en principio al Fohapo, institución que se creó a la par con la disolución del Indeco.

No obstante ya existían a esa fecha, algunas instituciones estatales de fomento a la vivienda, siendo las más importantes las siguientes:

⁸⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior. 1966. México

⁸⁷ Turner John. 1970. Interpretaciones y políticas alternativas. Un examen de los establecimientos espontáneos en América Latina. Edit. Litográfica. Bazant Jan 1982 Autoconstrucción de vivienda popular. Edit. Trillas.

4.1.2 Objetivos y resultados de los Principales Institutos.

- **Acción Urbana e Integración Social (Auris. Estado de México)**

Esta institución se creó el 31 de diciembre de 1969, estableciéndose que su objetivo fundamental consistía en “construir viviendas económicas y edificios multifamiliares, procurando la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, urbanas y rurales. Dichas viviendas se debían construir a bajo costo para satisfacer las necesidades de grupos y personas económicamente débiles”⁸⁸.

El Instituto de Acción Urbana e Integración Social, (Auris) es el Organismo de Vivienda del Estado de México, quien fue el primero en su tipo en México y América Latina. Este, es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de México con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Auris fungió como el organismo planificador del desarrollo urbano del Estado de México y de él se han desprendido diversas dependencias, como la Comisión para la Regulación del suelo del estado de México (Cresem), el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (Fidepar), y la dirección de desarrollo urbano.

En las décadas de los 70's y 80's, realizó 20 desarrollos habitacionales denominados "Izcallis", 19 desarrollos sociales progresivos, 5 parques industriales, la creación de Cuautitlán Izcalli para un millón y medio de habitantes y la integración de la reserva territorial.

Durante los siguientes años, Auris pasó por un proceso gradual en el que dejó de ser el organismo rector del desarrollo urbano y ahora está trabajando con las demás dependencias involucradas en la problemática de la vivienda.

- **Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey. Monterrey, Nuevo León)**

En 1972, en Monterrey Nuevo León se constituyó una comunidad denominada “Tierra y Libertad” que invadió varios predios y que amenazaba con extenderse por la región, por lo que se creó en julio de 1973 Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), con el fin de llevar a cabo un programa integral de regeneración urbana y detener el fenómeno de los posesionarios que tanto afectaba entonces a la capital de Nuevo León.

En 1993, su acción se amplió para atender las necesidades de vivienda de la burocracia estatal y la urbanización de Ciudad Solidaridad, Fideicomiso para promover la edificación de 20,000 viviendas dentro de un macro proyecto urbano de 850 hectáreas en Monterrey.

A los 32 años de su existencia el organismo cuenta con más de 200 fraccionamientos en la que en ellos viven más de 200 mil familias, es decir el 20% de la vivienda del área metropolitana de Monterrey sin embargo, a la fecha aún el 95% de sus planos están archivados de manera manual, con lo que aún no pueden conciliar cifras desde el punto de vista de informática con los planos⁸⁹.

⁸⁸ Estado de México. Decreto del Poder Ejecutivo del Estado de México número 23, publicado en la Gaceta del Gobierno. La Ley de creación fue adicionada y reformada por los Decretos Números 99 y 130 del Poder Ejecutivo publicados en las Gacetas del Gobierno de fechas 1º de julio de 1974 y 22 de febrero de 1996, en cuyas disposiciones el propio Instituto ya no construye ni regulariza la tenencia de la tierra, sino que promueve, coordina y fomenta la construcción, el mejoramiento, regeneración y rehabilitación de viviendas y fraccionamientos en el Estado de México.

⁸⁹ Lic. Felipe Enríquez Hernández. Director de Fomerrey, durante la firma del Convenio entre Fomerrey y el Instituto de la Juventud de Nuevo León. 3 de julio de 2004. “...no podemos tener claro cuáles lotes están vendidos, cuáles no están habitados y deberían de estar, en cuáles fraccionamientos nos faltan servicios, etc...”. Los planos al no estar digitalizados provoca errores en la generación de escrituras, y al postre de vínculos con la programación económica y financiera, por lo que entre otras actividades en una primera etapa implica utilizar el programa y el manejo del AutoCad (programa de computación para usos de arquitectura).

- **Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi)**

- ✓ **Antecedentes**

En 1936 el entonces Departamento del Distrito Federal (Ddf) construyó los conjuntos Balbuena y San Jacinto para sus trabajadores, comenzando así la injerencia de instancias gubernamentales en materia habitacional y el concepto de "vivienda de interés social".

En 1972 le correspondió a la Dirección General de Habitaciones Populares del Departamento del Distrito Federal (Dghp-Ddf) el diseño de programas habitacionales específicos para los sectores de ingresos bajos e irregulares, con lo que se sustituyeron algunas vecindades de principios del siglo XX por nuevas viviendas, construyéndose la unidad Candelaria de los Patos y desapareciendo varias vecindades ruinosas de la zona

En ese año comenzó un programa de construcción de vivienda denominado "Unidad Familiar Base", y el programa "Tapanco", que constituyeron los mecanismos de dotación de vivienda más accesibles en ese momento.

Aproximadamente el 50% de las viviendas promovidas por el Ddf se destinaron al sector de ingresos que ganaba un salario mínimo y a aquellas familias que por su ocupación sólo contaban con ingresos inestables. Estos programas incluyeron el traslado y realojamiento de personas cuyas viviendas fueron demolidas por obras de urbanización, principalmente de vialidad, y correspondían a los proyectos de erradicación de "ciudades perdidas" y a los proyectos de traslado y reacomodo de habitantes de vecindades ubicados en las zonas centrales de la ciudad, sin embargo, la demanda insatisfecha para este tipo de habitación rebasó por mucho la oferta real de estos programas, debido en gran parte a sus limitaciones presupuestales.

En los años setenta la acción habitacional del gobierno destinada a los sectores de ingresos bajos mostró aspectos contradictorios, por un lado, se crearon instituciones y programas destinados a atender a estos sectores y, por el otro, se les otorgaron recursos que resultaron a todas luces insuficientes, por lo que sólo se limitaron a responder a aquellos grupos que amenazaron con alterar el orden y crear inestabilidad política.

Con el objeto de explicar el énfasis gubernamental sobre los sectores de ingresos medios, es importante recordar que la tendencia dominante de la administración que siguió al movimiento estudiantil del 68 fue la de responder preferencialmente a las demandas de estos sectores.

De ahí que instituciones como Dghp-Ddf a nivel local e Indeco a nivel nacional, destinadas a atender a los sectores más pobres, fueran también las de menos recursos operando en el ámbito de la política habitacional del gobierno. Del mismo modo, al no contar estas instituciones con los recursos suficientes para atender la demanda real de vivienda, se limitaron a dar respuesta a emergencias políticas, atendiendo casi exclusivamente a aquellos grupos que representaban focos de tensión social y política.

Así, la política habitacional durante esos años expresaba en sus objetivos cierta preocupación por atender a los sectores de menores ingresos; sin embargo, en la práctica, estaba dominada por el tenor de la política social en esa administración; es decir, la necesidad de recuperar o elevar la legitimidad del gobierno y procurar el apoyo de aquellos sectores que adquirieron una mayor capacidad de presión política independiente y que siguieron siendo los sectores de ingresos medios y los obreros organizados.

De lo anterior se desprende también que durante los setenta el Movimiento Urbano, como manifestación política de la demanda insatisfecha por vivienda de los grupos de menores ingresos, no contó con suficiente fuerza para constituirse en el motor de una respuesta gubernamental decidida a resolver el problema de este sector.

Aunque no se puede negar que se crearon instituciones para atender las demandas de los sectores de ingresos bajos, su peso específico en la política habitacional del gobierno fue mucho menor si se les compara con la actividad desplegada por las agencias gubernamentales para los sectores de ingresos medios.

Por otra parte, en 1973 fue creado el Fideicomiso de Desarrollo Urbano (Fideurbe), ideado para apoyar la adquisición de terrenos, a través de la regularización de los predios, concibiéndolo no sólo como un mecanismo de regularización de asentamientos ilegales, sino también como un instrumento de planeación urbana.

A través del Fideurbe se realizaron movilizaciones de pobladores espontáneos de predios que, por sus características físicas, no ofrecían condiciones propicias para la urbanización, reubicando a estos mismos pobladores en terrenos más adecuados. De esta época resaltan entre 1973 y 1976 la construcción del conjunto Plan Tepito entre otros proyectos.

Por su parte, en 1981 cuando se constituye el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) este capitalizó las experiencias pioneras en materia de habitación popular de la Dghpddf, el Indeco y Auris, dedicándose a nivel nacional y en particular con el Distrito Federal, a promover programas de vivienda progresiva, al estímulo del mejoramiento de la vivienda y al apoyo a la autoconstrucción, donde la autogestión y participación por parte de los beneficiados jugaron un papel primordial.

En la década de los ochenta la naturaleza política del problema de la vivienda se hizo patente. Los efectos de la crisis económica que se manifestaron a partir de 1982, la presión sobre el gobierno que partía de las organizaciones independientes en torno a la vivienda y los sismos de 1985, hicieron de la acción habitacional del gobierno la política social más importante de la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

Con la entrada de la nueva administración se extingue el Fideurbe y el patrimonio pasa a ser del nuevo organismo denominado Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal (Fividesu)⁹⁰, el cual se creó en diciembre de 1983.

Aquí se distinguen dos etapas diferentes en la instrumentación de la política habitacional de ese régimen. La primera responde a las presiones políticas acumuladas, expresadas en forma creciente por las organizaciones urbanas independientes, particularmente a partir de los efectos de la crisis económica y la segunda responde a los sismos de 1985, que agravaron considerablemente el problema habitacional, sobre todo en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Es importante hacer mención de que las acciones del gobierno después de los sismos se caracterizaron por el logro de una fuerte sincronía entre las presiones de los damnificados y de los necesitados de vivienda sobre el gobierno, y las medidas adoptadas por la administración en respuesta a estas presiones.

Además, la política de reconstrucción habitacional del gobierno presentó la modalidad de abrir algunos espacios para que la sociedad civil participara en la instrumentación de la política misma. Sin embargo, al poco tiempo la sincronía se rompió, provocando un enorme rezago en la atención a las demandas por habitación que se habían venido acumulando, particularmente en los sectores de menores ingresos, rebasando por mucho la capacidad de los organismos públicos para atenderlas y agravando el problema político que representaba la vivienda.

Los sismos de septiembre de 1985 obligaron a una reconstrucción del parque habitacional del Distrito Federal. Para tal fin se crearon los siguientes programas: Renovación Habitacional Popular sustituyó vecindades dañadas por viviendas en condominio; reconstruyó o reparó 48 mil 800 viviendas. Reconstrucción Democrática de Tlatelolco sustituyó las viviendas dañadas de esa unidad; reconstruyó 10 mil 560 viviendas. Fase I y Fase II reconstruyeron 28 mil 77 viviendas; los inmuebles podían ser vecindades o para la clase media. En total estos programas reconstruyeron 87 mil 437 viviendas dañadas por los sismos, entre 1985 y 1987.

Desde un comienzo y hasta 1991/92, Fividesu concedió créditos a personas, familias, y principalmente grupos organizados de solicitantes para diferentes tipos de programas habitacionales como: mejoramiento o restauración de vivienda; vivienda progresiva o pie de casa; vivienda terminada; dotación de infraestructura y urbanización básica.

90 Diario Oficial 5 de Diciembre 1983. Escritura de constitución del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano”.

En los casos de nuevas viviendas, los programas se efectuaban en terrenos de la reserva que para este fin constituyó en ese entonces el Departamento del Distrito Federal, o podían ser aportados por los demandantes.

Las condiciones en que fueron concedidos estos créditos hasta 1992 fueron:

- Su población objetivo era preferentemente no asalariada y que residiera en el Distrito Federal, con un rango de ingreso mensual de 1.5 a 3.5 veces el salario mínimo mensual (smm).
- El valor máximo de la vivienda terminada y mejorada no debían exceder de 130 smm y en vivienda progresiva era de hasta 70 smm, en tanto que su tamaño promedio debía de ser de 44 m² de construcción, con acabados rústicos.
- El monto de los créditos para adquisición de vivienda terminada era del 90% del valor de venta de la misma, mientras que la tasa de interés, se adecuaba a las condiciones establecidas por el banco.
- El pago inicial mensual se ajustaba al incremento del salario mínimo. Cabe indicar que desde el inicio se mantenía el pago a una determinada proporción de salarios mínimos, sin que se modificara en el tiempo.
- El suelo era aportado por el organismo e incorporado al precio de la vivienda, o aportado por los solicitantes como enganche.
- Interés similar al alza del salario mínimo. Desde 1987 se hizo igual al Cpp fijado por el Banco de México.
- Plazo de amortización de hasta 20 años.
- Cuota de amortización no mayor de 25% del salario familiar y en ningún caso superior al 50% del salario del acreditado.
- Para la canalización de sus recursos este organismo otorgaba créditos individuales a grupos organizados.
- El crédito para el constructor y/o para el beneficiario provenían de recursos Fovi, pero los derechos para construcción eran subastados por Fividesu.
- El fideicomiso otorgaba un subsidio al beneficiario al determinarse el precio de venta de la vivienda. Cuando los individuos aportaban el terreno, el subsidio era de 18.75% y cuando no se contaba con el mismo, el subsidio solo era del 21%.

A partir de 1992, las condiciones descritas se modificaron. Como en el caso de otros organismos, la falta de recursos propios obligó a Fividesu a complementar sus créditos para los beneficiarios con financiamiento privado, principalmente de la banca comercial, lo que elevó considerablemente el costo del mismo.

En 1997 prácticamente interrumpió sus propios créditos, y se transformó en un intermediario entre demandantes y otros organismos como Fovi, Infonavit o la banca hipotecaria, con lo cual dejó de atender a la población no asalariada o sin condiciones para ser sujeto de crédito bancario, que eran las exigencias de los otros órganos financieros.

Además, en 1998 inició un período de reestructuración para integrarse al Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, sin que exista amplia información sobre su actividad y condiciones de operación desde entonces.

En resumen, los datos aportados muestran claramente una tendencia hacia el aumento del costo de la vivienda de interés social, y un endurecimiento de las políticas de crédito de los organismos públicos.

Esto es especialmente evidente en el tratamiento de los acreditados en relación con los enganches, los plazos de amortización del crédito y los intereses fijados, todo ello concebido, a partir de los años 90's, en la lógica de la ganancia y la recuperación económica de los organismos, y postergando el sentido social de su acción habitacional.

✓ **Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada**

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se creó el 29 de septiembre de 1998, iniciado su gestión a partir del 16 de octubre de 1998. De acuerdo al actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal (2001-2006), los objetivos de la política habitacional⁹¹ son:

- “Atender la necesidad de vivienda de los sectores más pobres de la población.
- Revertir el crecimiento desordenado de la Ciudad.
- Repoblar las cuatro Delegaciones Centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, donde ha disminuido su población, en tanto que en las Delegaciones del Sur y del Oriente del Distrito Federal, la población ha crecido en forma desproporcionada.
- Definir la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo, debido a la escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario”.

Conviene destacar que, durante los últimos treinta años, mientras en las nueve delegaciones del sur y del oriente la población creció en forma desproporcionada, en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza disminuyó en un millón 200 mil habitantes.

Su población objetivo⁹² son madres solteras, adultos mayores, madres jefas de hogar, indígenas, y personas con discapacidad, e individuos que perciban ingresos con un límite superior individual hasta 4.7 vsm sin establecer límites al nivel más bajo de ingreso aceptable, teniendo como límite hasta 7.0 vsm, como ingreso conyugal.

Sus principales líneas de crédito son:

- Vivienda nueva. Edificación de inmuebles 110 vsm
- Vivienda progresiva. 73 vsm
- Adquisición de vivienda usada. 160 vsm
- Mejoramiento y ampliación de vivienda. 29 vsm

Mientras que los requisitos para la obtención de un crédito son: ser personas físicas mayores de 18 y hasta 64 años; ser jefes de familia; tener dependientes económicos o ser casados; que el predio no se encuentre en zona de riesgo, o irregular, y que el uso de suelo sea habitacional; así como contar con ahorro previo.

Cabe señalar que el plazo máximo de recuperación es de 30 años, en la que la cantidad mensual deberá representar como máximo el 20% de los ingresos familiares que declara el solicitante, mientras que la tasa de interés se cobra con base en las actualizaciones del salario mínimo.

91 Gobierno del Distrito Federal. 2001. Bando Informativo Número 2. Lic. Andrés Manuel López Obrador “Acuerdo sobre Política Habitacional”. Pag 1. México.

92 Gobierno del Distrito Federal. 2004. Invi. Reglas de Operación y de Crédito. México.

✓ Fuentes de los recursos y resultados

El Invi tiene una restricción fundamental en cuanto a la fuente de sus recursos, en este sentido su fuente de ingreso son los recursos propios de la institución, través del Gobierno del Distrito Federal, la recuperación de créditos e, intermediación financiera vía la Shf y Fonhapo principalmente.

Con respecto a sus resultados, en relación a la producción total de viviendas de todo el país, la edificación habitacional del Inv se considera marginal, ya que las cifras no se desglosan en el Tercer Informe de Gobierno del Presidente Fox. Sin embargo, es de preverse que en el conjunto de datos que representan los “organismos estatales de vivienda”, el Inv debe ser la entidad que provee el mayor número de unidades de vivienda. Cabe señalar que un estudio a profundidad sobre el funcionamiento del Inv, implicaría desviarse del planteamiento original de esta investigación.

4.1.3 Objetivos de los demás Institutos Estatales de Vivienda

Actualmente, en todas las entidades de la República existen 36 organismos locales, al menos uno por Estado que atienden las demandas de vivienda de la población de cada estado, municipio o ciudad más importante, atendiendo principalmente a la población con un rango de ingresos de 1.5 hasta 7.0 salarios mínimos mensuales (smm).

Sus recursos provienen principalmente de aportaciones del gobierno estatal, recuperación crediticia, intermediación financiera vía Fonhapo y la Shf, así como crédito de Banobras; tienen como destino las siguientes líneas crediticias: Lotes con Servicios de hasta 25 smmdf, así como Mejoramientos de vivienda y Vivienda Progresiva de hasta 84 smmdf, mientras que para la canalización de sus recursos estos organismos otorgan créditos individuales a grupos organizados, siendo los Institutos Estatales quienes contratan la construcción de viviendas.

Estas instancias, al interior de las entidades federativas, realizan funciones de cuantificación de necesidades; establecimiento de metas de producción; promoción de programas de fomento; creación de modalidades de atención; desarrollo de alternativas de financiamiento, organización de la demanda, etc.

Institutos Estatales de Vivienda

Estatales	Municipales	Organismos	
1		Instituto de Vivienda del Estado de Aguascalientes	Ivea
2		Inmobiliaria del Estado de Baja California	Iebc
	3	Inmobiliaria Estatal de Tijuana y Tecate	Inett
	4	Inmobiliaria Estatal de Ensenada	Iee
5		Instituto de Vivienda de Baja California Sur	Invi-BCS
6		Instituto de Vivienda del Estado de Campeche	Invicam
7		Instituto Estatal de la Vivienda Popular de Coahuila	Ievp-Coah
8		Instituto de Vivienda del Estado de Colima	Ivecol
9		Instituto de Promoción de la Vivienda en el Estado de Chiapas	Inproovich
10		Instituto de Vivienda del Estado de Chihuahua	Ivie-Chih
11		Instituto de Vivienda del D.F.	Invidf
12		Instituto de Vivienda del Estado de Durango	Ived
13		Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato	Iveg
14		Instituto de Vivienda y Suelo Urbano del Estado de Guerrero	Invisur
15		Instituto de Vivienda y Asentamientos Humanos en el Estado de Hidalgo	Invidueh-Hgo
16		Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco	Iprovi
17		Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México	Auris
18		Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán	Ivem
	19	Promotora Michoacana de Vivienda	Promivi
20		Instituto de Vivienda del Estado de Morelos	Invimor
21		Instituto Promotor de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ecología de Nayarit	Inprovinay
22		Promotora de la Vivienda de Nuevo León	Provilleón
	23	Fomento Metropolitano de Monterrey	Fomerrey
24		Instituto de Vivienda del Estado de Oaxaca	Ivo
25		Instituto Poblano de la Vivienda Popular	Ippv
26		Comisión Estatal de Vivienda de Querétaro	Comevi
27		Instituto de Vivienda del Estado de Quintana Roo	Inviqroo
28		Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de San Luis Potosí	Seducop
29		Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa	Inviess
30		Coordinación para Promoción de Vivienda en el Estado de Sonora	Coprovi
	31	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora	Isssteson
32		Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Tabasco	Induivitab
33		Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanización	Itavu
34		Instituto Veracruzano de Fomento al Desarrollo Regional	Idere
35		Comisión Ordenadora de Uso del Suelo del Estado de Yucatán	Cousey
36		Instituto Zacatecano de la Vivienda Social	Izvs

4.1.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003 de los Institutos Estatales de Vivienda

- **Tercer Informe de Gobierno**

- ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en el período 1983-2003, los Institutos Estatales de Vivienda habían otorgado 1,052,749 créditos (Cuadro A y Anexo. No. 1).

Si consideramos la trayectoria histórica del número de créditos se observa que esta es irregular con altas y bajas en el período, siendo la más baja en el año de 1986 cuando se concedieron 904 créditos y la más alta el año de 1998 cuando se alcanzó la cifra de 166,174 créditos.

A partir de ese año, la tendencia ha sido sin excepción hacia la disminución del crédito estando programado para el año de 2003, solo 45,745 créditos (Cuadro A y Anexo. No. 1).

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 los Institutos Estatales de Vivienda asignaron el 7.29% de los mismos (45,745 créditos), lo cuales la colocaron como grupo en la quinta institución, por el número de créditos que otorgó ese año (Gráfica No. 1).

- ✓ **Inversión**

Del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, la inversión de 2003 de los Institutos Estatales de Vivienda representan el 6.75% del total de los recursos (Gráfica No. 2, Anexo. Cuadro No 3 y No. 4).

Cabe señalar que históricamente de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 4.48 % de los mismos (Anexo. Cuadro No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca en grupo como la quinta institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue en este último 2003, cuando representó el 6.75% de toda la inversión (Anexo. Cuadro No. 4).

- ✓ **Monto Unitario del Crédito en pesos**

Es de resaltar que el monto unitario del crédito en pesos refleja datos curiosos e ilógicos, ya que las cifras que se presentan para el año 2003, señalan que el monto de inversión promedio por vivienda es de \$175,321.89, lo cual lo hace demasiado alto ya que es precisamente en las entidades federativas donde se realiza la mayor inversión en acciones que no requieren mucha dinero como por ejemplo, de mejoramiento habitacional, créditos para paquetes de materiales o, para lotes con servicios (Cuadro A).

Adicionalmente, comparando el año de 2003 con el monto unitario del año anterior (2002), cuando este era de \$93,770.67, se obtiene que el aumento promedio ha sido de un 86.9% mayor, cantidad que solo puede reflejar datos incongruentes, absurdos y fuera de toda lógica (Cuadro A).

Cuadro A

**Institutos Estatales de Vivienda
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003**

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$0.20	3,706	\$53.97
1984	\$2.40	7,351	\$326.49
1985	\$6.70	3,862	\$1,734.85
1986	\$4.70	904	\$5,199.12
1987	\$6.40	1,551	\$4,126.37
1988	\$59.40	5,286	\$11,237.23
1989	\$156.70	74,066	\$2,115.68
1990	\$409.70	97,918	\$4,184.11
1991	\$397.10	65,402	\$6,071.68
1992	\$660.60	24,576	\$26,879.88
1993	\$890.50	16,574	\$53,728.73
1994	\$637.60	11,255	\$56,650.38
1995	\$727.40	20,450	\$35,569.68
1996	\$961.40	79,419	\$12,105.42
1997	\$1,142.70	65,462	\$17,455.93
1998	\$997.40	166,174	\$6,002.14
1999	\$999.60	142,602	\$7,009.72
2000	\$2,154.80	112,313	\$19,185.67
2001	\$3,263.50	55,511	\$58,790.15
2002	\$4,934.40	52,622	\$93,770.67
2003 P_/	\$8,020.10	45,745	\$175,321.89
Total 1983-2003	\$26,433.30	1,052,749	\$25,108.83

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Capítulo 5.- La administración de recursos federales por parte de sindicatos y el financiamiento a la vivienda

La información de estas instituciones por tener nexos o financiamientos de malos manejos o de acuerdos secretos y a espaldas de los beneficiarios, se maneja de forma reservada, desconociéndose la forma de operar a detalle.

5.1.1 Antecedentes del Fondo de la Vivienda de Petróleos Mexicanos

La empresa más importante del país Petróleos Mexicanos (Pemex), tiene firmada con el actual Líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (Stprm. Carlos Romero Deschamps) un convenio en la que están pactadas de manera reservada las condiciones en que se da financiamiento a los trabajadores, este pacto tiene sus antecedentes desde que fue concertado con uno de los líderes morales del pasado Francisco Hernández Galicia (La quina).

A la fecha, se estima que la militancia del sindicato es de 70 mil trabajadores y que los líderes sindicales otorgan los créditos en forma discrecional y con base a manejos nada transparentes⁹³.

5.1.2 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

- **Tercer Informe de Gobierno**

- ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, el Fondo de la Vivienda de Petróleos Mexicanos en el período 1983-2003, había otorgado créditos 87,244 (Cuadro A y Anexo. No. 1).

Si consideramos la trayectoria histórica del número de créditos se observa que esta es irregular con altas y bajas en el período, siendo la más alta el año de 1997 cuando se alcanzó la cifra de 10,912 créditos.

A partir de ese año, la tendencia continuo en forma errática hacia la disminución del crédito estando programado para el año de 2003, solo 2,500 créditos, esto es menos de la cuarta parte (22.9%) del punto más alto en el otorgamientos de créditos, en el año de 1997.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones, en el año 2003 el Fondo de la Vivienda de Pemex asignó el 0.4% de los mismos (2,500 créditos), lo cual la colocó como la séptima institución, por el número de créditos que otorgó ese año (Gráfica No.1 y Anexo. Cuadro No.1 y No. 2).

⁹³ Periódico "La Voz del Petrolero" Villahermosa, Tab., 9 de Septiembre de 2002. Año 1 No. 326. "...El Secretario General del Stprm, Diputado Carlos Romero Deschamps recibió de Pemex 80 millones de pesos mediante convenio administrativo sindical número 9629 y expediente 6/ANSG-1227/2001 con fecha 9 de Julio del 2001, para la adquisición de un predio ubicado en la Col. Tamulte de las Barrancas con una superficie de 49 hectáreas que se destinaría para la construcción de 1200 viviendas para trabajadores petroleros sindicalizados de las secciones 44 y 48, dicho convenio fue firmado por Julio Pinter González quien fuera subdirector corporativo de relaciones laborables de Pemex, y esta prófugo e involucrado en el Pemexgate, el predio fue adquirido por Carlos Romero Deschamps, José Zamudio Aguilera secretario general de la sección 44 y Cesar Pecero Lozano de la sección 48 mediante la escritura número 9306 volumen 236 del 17 de julio del 2001 de esta ciudad de Villahermosa Tabasco. El terreno no tiene 49 hectáreas solo cuenta con 28 hectáreas y fue adquirido por medio de un fideicomiso para ocultar costos reales de compra venta. Según los anteriores dueños estos fueron vendidos en 54 millones de pesos más un millón que se pago por arreglar problemas de intestado en que se encontraba el predio, estos líderes charros se quieren clavar 25 millones de pesos, en la compra venta del predio, también quieren hacer negocios con los créditos, si un trabajador quiere un crédito para vivienda les están exigiendo un pago directo de 60 mil pesos por las casas tipo B y 100 mil pesos por las casas tipo C, según estos el monto de los créditos que otorga Pemex a los trabajadores no les da para cubrir el costo total de las viviendas, también quieren hacer negocios con las escrituras, si el trabajador obtiene un crédito el costo de las escrituras son de 60 mil pesos, y según los líderes charros estos 60 mil pesos se los "conseguirán" al trabajador mediante un préstamo administrativo que otorga Pemex, contemplado en la cláusula 186 del Contrato Colectivo de Trabajo, haciendo cuentas los líderes charros, entre terreno, 1200 créditos y escrituras, quieren defraudarles a los trabajadores petroleros un promedio de 121 millones de pesos...".

✓ Inversión

Del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, el Fondo habitacional de Pemex representó el 1.47% del total de los recursos (Gráfica No. 2 y Anexo. Cuadro No. 3 y No. 4).

Cabe señalar que históricamente de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 1.6 % de los mismos (Anexo. Cuadro No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la sexta institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue en 1991 cuando representó el 4.03% de toda la inversión de ese año (Anexo. Cuadro No. 4).

✓ Monto Unitario del Crédito en pesos

Es de resaltar, que el monto unitario del crédito en pesos refleja datos hacia el alza de los mismos pero en una forma por demás exagerada y desorbitante, tan solo en el año de 1991, el crédito promedio fue de \$944,186.05 (Cuadro A) cifra que de ser real hubiese sido posible adquirir residencias en esa época e incluso a la fecha, de un gran número de metros cuadrados y ubicados en una zona residencial de gran lujo.

No obstante y omitiendo el año de 1991, el monto unitario es creciente en todos los años, y tan solo la diferencia entre el año de 2002 y 2003 es de un aumento de 84.63% mayor, cantidad que solo puede reflejar datos que implican un desfaldo o mal manejo en las finanzas de este fondo. Cabe señalar que en el año 2003, el crédito unitario fue de \$698,760 (Cuadro A), cifra que la coloca como la cuarta institución por el monto (Gráfica No. 3) y que representa casi el doble de un crédito de la Shf.

Cuadro A
Fondo de la Vivienda de Pemex
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$3.80	1,824	\$2,083.33
1984	\$13.20	4,626	\$2,853.44
1985	\$24.70	4,742	\$5,208.77
1986	\$47.70	3,496	\$13,644.16
1987	\$109.90	5,202	\$21,126.49
1988	\$104.10	3,147	\$33,079.12
1989	\$49.50	531	\$93,220.34
1990	\$230.00	1,393	\$165,111.27
1991	\$446.60	473	\$944,186.05
1992	\$565.60	3,189	\$177,359.67
1993	\$88.40	2,925	\$30,222.22
1994	\$25.70	0	\$0.00
1995	\$85.00	3,767	\$22,564.37
1996	\$204.10	7,447	\$27,407.01
1997	\$396.20	10,912	\$36,308.65
1998	\$864.40	10,506	\$82,276.79
1999	\$632.20	4,622	\$136,780.61
2000	\$1,127.00	6,072	\$185,606.06
2001	\$1,580.70	7,030	\$224,850.64
2002	\$1,074.80	2,840	\$378,450.70
2003 P_/_	\$1,746.90	2,500	\$698,760.00
Total 1983-2003	\$9,420.50	87,244	\$107,978.77

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

5.2.1 Antecedentes del Fondo de la Vivienda de la Comisión Federal de Electricidad

Al igual que las relaciones que mantiene Pemex, con su sindicato, la Cfe mantiene una política similar con el dirigente del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (Suterm), Leonardo Rodríguez Alcaine, quien se estima que tiene una militancia de 77,542 trabajadores⁹⁴

No obstante, existe otra gran compañía de electricidad del estado que controla todo el valle de México, que es la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (Cflc) en la que se desconoce como se asigna el fondo de la vivienda. Este sindicato, es encabezado por Rosendo Flores Flores, líder del Sindicato Mexicano de Electricistas (Sme) en la que se estima una militancia de 45 mil trabajadores en activo y 17 mil jubilados.

Asimismo, la entrega de créditos no se conoce a detalle, pero se puede especular que no existe transparencia en el manejo de los fondos o que la entrega del financiamiento sirve para enaltecer a los líderes y que su nombre quede para la posteridad⁹⁵.

5.2.2 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

- **Tercer Informe de Gobierno**
 - ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, el Fondo de la Vivienda de la Comisión Federal de Electricidad en el período 1983-2003, había otorgado créditos 38,306 (Cuadro A y Anexo. No. 1).

Si consideramos la trayectoria histórica del número de créditos se observa que esta es irregular con incrementos y decrementos en el período, siendo la más alta el año de 2000 cuando se alcanzó la cifra de 2,694 créditos.

A partir de ese año, la tendencia se enfila hacia la disminución del crédito estando programado para el año de 2003, solo 1,100 créditos, esto es 59.16% menos que lo alcanzado en el año 2000.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones, en el año 2003 el Fondo de la Vivienda de la Comisión Federal de Electricidad asignó el 0.18% (Gráfica No. 1 y Anexo. Cuadro No. 2) de los mismos (1,100 créditos), lo cual la colocó como la novena institución, por el número de créditos que otorgó ese año.

✓ **Inversión**

Del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de vivienda, el Fondo habitacional de la Comisión Federal de Electricidad representó el 0.68% del total de los recursos (Gráfica No. 2 y Anexo. Cuadro No. 2).

Cabe señalar que históricamente de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 0.66 % (Anexo. Cuadro No. 4) de los mismos, lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la novena institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue hace 20 años (1983) cuando representó el 1.5% de toda la inversión de ese año (Cuadro No. 4).

⁹⁴ Comisión Federal de Electricidad. 2003. Informe de labores. "...De total de los trabajadores, 55,255 son considerados como permanentes, con contrato por tiempo indefinido y 14,888 como temporales que realizan una sustitución, o bien ocupan una plaza en adición a las convenidas. El resto son trabajadores eventuales, que son contratados principalmente en el área de construcción por obra determinada y que suman 7,399..."

⁹⁵ Comisión Federal de Electricidad. Nota de Prensa de la Cfe. "... 27 de septiembre de 2000. Alfredo Elías, Director de la Cfe en el 40 Aniversario de la Nacionalización de la industria Eléctrica.... Se inauguró un conjunto habitacional, en la ciudad de Guadalajara, que lleva el nombre de Leonardo Rodríguez Alcaine, mismo que cuenta con 52 viviendas...". Asimismo, se anunció que en un futuro se entregaran dos mil nuevos créditos para viviendas a trabajadores del suterm con una inversión de 350 millones de pesos.

✓ Monto Unitario del Crédito en pesos

Es de resaltar, que al igual que el manejo en Pemex el monto unitario del crédito, refleja datos hacia el alza de los mismos en una forma por demás excesiva y tan solo en los años 2002 y 2003, alcanzan cifras que superan a la empresa petrolera, siendo el crédito promedio de \$400,483.48 y \$734,363.64 respectivamente (Cuadro A). Por lo anterior, las cantidades que manejan las estadísticas reflejan datos que implican mal manejo en las finanzas de este fondo.

Cabe señalar que en el año 2003, el crédito unitario de \$734,363.64 la coloca como la tercera institución por monto unitario (Anexo. Gráfica No. 3).

Cuadro A
Fondo de la Vivienda de Comisión Federal de Electricidad
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$2.60	2,277	\$1,141.85
1984	\$4.60	2,620	\$1,755.73
1985	\$5.80	1,856	\$3,125.00
1986	\$6.10	1,507	\$4,047.78
1987	\$9.10	1,711	\$5,318.53
1988	\$18.00	1,584	\$11,363.64
1989	\$33.80	1,912	\$17,677.82
1990	\$27.70	1,104	\$25,090.58
1991	\$58.20	1,993	\$29,202.21
1992	\$83.40	2,583	\$32,288.04
1993	\$118.60	2,217	\$53,495.71
1994	\$118.30	1,440	\$82,152.78
1995	\$133.50	1,375	\$97,090.91
1996	\$218.30	2,326	\$93,852.11
1997	\$242.00	2,150	\$112,558.14
1998	\$253.20	1,378	\$183,744.56
1999	\$284.10	1,326	\$214,253.39
2000	\$503.70	2,694	\$186,971.05
2001	\$477.00	1,912	\$249,476.99
2002	\$497.00	1,241	\$400,483.48
2003 P_/	\$807.80	1,100	\$734,363.64
Total 1983-2003	\$3,902.80	38,306	\$101,884.82

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

5.3.1 Antecedentes del Fondo de la Vivienda Magisterial

El grupo de empleados conformados en forma grupal y más grande⁹⁶ de Latinoamérica, es el que corresponde al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Snte) encabezados por su líder moral, la Profesora Elba Esther Gordillo, quien ha logrado a base de presiones manejar la edificación de viviendas, independientemente del Fovissste quien es la institución que le corresponde construirlos⁹⁷.

⁹⁶ Cabe señalar, que se estima que la militancia en el sindicato es de 1 millón 300 mil trabajadores

⁹⁷ Periódico la Jornada. 10 de mayo de 2002. "...El año pasado el Snte logró 11% de incremento directo al salario, lo que representó medio punto porcentual sobre lo alcanzado por la mayoría de sindicatos. Además, obtuvo el compromiso del gobierno federal de otorgar más recursos al programa de carrera magisterial, 12 mil créditos para vivienda, ...".

Para lo anterior, de manera desconocida a la fecha debió de haber realizado el traslado de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro-Subcuenta Vivienda, que maneja el Fovissste, hacia el Snte o se debe contar con una agilización de los trámites de los trabajadores del magisterio inscritos en la Secretaría de Educación Pública.

5.3.2 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

- **Tercer Informe de Gobierno**
 - ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, el Fondo de la Vivienda Magisterial es de reciente creación ya que solo cuenta con dos años de existencia (el año 2002 cuando otorgó sus primeros créditos y el año 2003 cuando los tiene programados), acumulando en este periodo 4,670 créditos (Cuadro A y Anexo. No. 1).

No obstante, siguiendo la tendencia del promedio de las instituciones habitacionales que manejan los sindicatos enfila hacia la disminución de los créditos, estando programado para el año de 2003 solo 2,000 créditos, contra 2,670 otorgados un año antes en el 2002.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones, en el año 2003 el Fondo de la Vivienda Magisterial asignó el 0.32% de los mismos (2,000 créditos), lo cual la colocó como la octava institución, por el número de créditos que otorgó ese año (Anexo. Gráfica No. 1 Anexo. Cuadro No. 2).

✓ **Inversión**

Del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones financieras, el Fondo de la Vivienda Magisterial representó el 0.07% del total de los recursos (Anexo. Gráfica No. 2, Anexo. Cuadro No. 3 y No. 4).

Cabe señalar que históricamente, por los solo 2 años en que tiene presencia y comparándola con un periodo muy largo (1983-2003), considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 0.02% (Anexo. Cuadro No. 4) de los mismos, lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la última institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales.

✓ **Monto Unitario del Crédito en pesos**

Por el bajo monto de los créditos unitarios (\$19,250.94 en el año de 2002 y \$41,750.00 en el año de 2003), es fácil deducir que lo mismos no se destinan hacia la vivienda terminada, sino que se canalizan en mayor medida hacia el mejoramiento habitacional o sirven en el mejor de los casos para liquidar deudas hipotecarias contraídas con otras instituciones financieras (pago de pasivos), en este sentido la creación del Fondo Magisterial tiene más un trasfondo político que sirve para expresar que el sindicato esta realizando algunos logros o conquistas, que dar un sentido de solución a la problemática habitacional.

Cuadro A
Fondo de la Vivienda Magisterial
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983-2001	\$0.00	0	0
2002	\$51.40	2,670	\$19,250.94
2003 P_/	\$83.50	2,000	\$41,750.00
Total 1983-2003	\$134.90	4,670	\$28,886.51

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Capítulo 6.- Instituciones financieras con recursos privados de cobertura nacional que otorgan financiamiento habitacional relacionadas con la administración pública

6.1 Instituciones bancarias

6.1.1 Antecedentes

Los antecedentes del marco de regulación de las instituciones bancarias se dio el 8 de noviembre de 1821, cuando se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

La primera agencia bancaria que se estableció en México fue la de la Casa Barclay, de Londres, en el año de 1824, mientras que por su parte, el gobierno mexicano organizó los primeros bancos que hubo en nuestro país siendo: a) El Banco de Avío, creado por decreto del ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830 y b) El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, creado por la ley el 17 de enero de 1837, bancos que son el antecedente de lo que ahora se conoce como instituciones nacionales de crédito.

En 1864 empezó a operar en México, el Banco de Londres y Sudamérica, mientras que 1881 se establecen las bases para la creación del Banco Nacional Mexicano. Para 1884, se constituye el Código de Comercio para nuestro país y es la primera Ley Federal que reguló la materia bancaria y el establecimiento de bancos, de cualquier especie. Para ello, se requirió autorización del Gobierno Federal y además, era necesario que se formaran sociedades anónimas compuestas por lo menos de cinco socios fundadores, por lo que puede decirse que a partir de entonces, se requería que los bancos fueran organizados bajo la forma de sociedad mercantil anónima.

Posteriormente, debido a que los bancos de emisión continuaron proliferando, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de promulgar la primera Ley General de Instituciones de Crédito, el 19 de marzo de 1897, en que se estableció cuatro tipos de instituciones:

- Bancos de Emisión.
- Bancos Hipotecarios.
- Bancos Refaccionarios.
- Almacenes generales de Depósito.

A fines de 1917, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Orgánica del Único de Emisión, junto con la Ley de Instituciones de Crédito, mismas que en definitiva se dieron a conocer como, la Ley General de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México, con lo que se crea el Banco de México el 1° de septiembre de 1925.

A partir del 1926, el Sistema Bancario Mexicano se ha desarrollado bajo diversas leyes, en las que se estableció entre otras, las Instituciones Nacionales de Crédito realizando las operaciones de: Recibir depósitos a la vista o a plazos, Recibir depósitos en cuenta de ahorro, Expedir bonos hipotecarios, Actuar como fiduciarias, y Celebrar contratos de capitalización.

De 1927 a 1982, el sistema bancario mexicano se consolida y adquiere perfiles propios, convirtiéndose en uno de los más sólidos sistemas bancarios de Latinoamérica, pero se decreta la expropiación de los bancos privados.

En 1982, se dio la expropiación de los bancos; el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que mantenían los mexicanos en los bancos, situación que motivo un gran quebrantamiento de la confianza del público, la fuga de capitales del país y a severas implicaciones económicas y políticas.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Asimismo, se transfirió la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores a la nueva Subsecretaría de la Banca Nacional con la denominación de Dirección General de Seguros y Valores.

Asimismo, como consecuencia de lo anterior, se puso en vigor una ley denominada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito a partir del 1° de enero de 1983, con el fin de transformar los bancos, de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, modificando a su vez las partes de su capital, de acciones a Certificados de Aportación Patrimonial.

En los meses de mayo y junio de 1990 se tomó la decisión de volver a privatizar los bancos y de regresar al sistema mixto de operación de los bancos, promulgándose una nueva Ley de Instituciones de Crédito, para lo cual se reformaron todas las leyes que regulaban al sistema financiero mexicano para cambiar el concepto de concesión, por el de autorización y se expidió la ley para regular los grupos financieros. A partir de la privatización, la mayor parte de los bancos fueron adquiridos por accionistas o dirigentes de Casas de Bolsa.

Por su parte, la Ley de Instituciones de Crédito y para los bancos múltiples, expresamente señalaba que debían constituirse como Sociedades Anónimas. A partir de 1992 fecha en que se privatizan los bancos, la transformación del sistema bancario se debió fundamentalmente porque el Tratado de Libre Comercio proveyó la apertura gradual a los servicios financieros de Estados Unidos y Canadá, respecto del mercado mexicano.

La apertura en materia bancaria trajo consigo dos mecanismos: a) El establecimiento de subsidiarias de bancos extranjeros en el mercado nacional y b) La inversión extranjera mayoritaria en el capital social de esas subsidiarias.

La grave crisis que se desarrolló en el país a partir de diciembre de 1994 ocasionó problemas en el sistema bancario mexicano, principalmente en el relativo a la cartera vencida. Posteriormente, se promulgaron la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada en el Diario Oficial del 28 de abril de 1995, la reforma a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Auxiliares del Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Crédito, a la vez que se creó el Fobaproa, y se legislo la fusión de instituciones de banca múltiple publicadas en el Diario Oficial del 30 de abril de 1996, así como se dio paso a la Ley de Protección al Consumidor, que creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Se incorporan como intermediarios al Sistema Financiero Mexicano a las Administradoras de Fondos para el retiro (Afores) las sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores), de las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional S.A.R. y de la supervisión en el sistema de ahora para el retiro.

En esta época, el Sistema Bancario Mexicano, estaba integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

Posteriormente, cuando el Fobaproa es sustituido por el Ipab y después de una serie de saneamientos a las instituciones bancarias, así como a otra lista de empresas, el instituto se dedicó a vender los activos. Es el caso de Banca Confía que fue adquirida por Citibank a finales de agosto de 1997 pero no fue sino hasta el primero de octubre de 1998 que la imagen de Confía se transformó en la de Citibank.

Según al Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Citibank habría pagado la cantidad de 250 millones de dólares por la fusión de las instituciones. Hasta antes de la fusión, Citibank tenía en México siete sucursales y contaba con apenas el 1.2% de la participación del mercado; posteriormente, ya manejaba 300 sucursales y más del 6% de participación, de este modo México se convertía en la tercera plaza más importante para Citibank a nivel mundial (por el número de sucursales) después de Estados Unidos y Alemania.

Sin embargo, esta fusión fue de las primeras y de las pocas trascendentes, aunque causo revuelo en el sentido que se predecía la intención de los bancos extranjeros en incrementar su inversión en las instituciones mexicanas⁹⁸.

6.1.2 Objetivos del programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

Su población objetivo son los individuos o familias que cuenten con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito en la que el acreditado debe ser mayor de 18 años y no tener más de 65 años.

Su monto a financiar varía de un importe mínimo del crédito desde \$100,000 pesos, hasta el 80% del valor de la vivienda, con un importe máximo del crédito \$10,000,000 siendo sus características financieras las siguientes (Cuadro A):

⁹⁸ Revista Tecnobanca. 1999 Dic. Silva Herzog, invitado a la expo “tecnobanca” de 1999, declaró que es de preocupar que las principales instituciones bancarias sean presa de otros bancos extranjeros, ya que en los países más industrializados ninguna esta en manos extranjeras. Varios analistas empezaron hablar de la fusión de los dos principales bancos de México, Banamex y Bancomer, pero nada se concreto. Como ejemplo de fusiones tenemos el Banco Mexicano con Banco de Santander y Bancomer con el BBV, solo por mencionar dos casos. México.

Cuadro A
Características financieras de la banca comercial

Santander Sefin. a) Super Casa. b) Apoyo Infonavit. (Para adquisición de vivienda nueva o usada, sustitución de hipotecas o liquidez para pago de pasivos)

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
<p>a) Adquisición de vivienda: Tradicional 80%, y Simplificada 35%.</p> <p>b) Con apoyo Infonavit el valor máximo de la vivienda será de \$859,560.</p> <p>c) Terminación de obra 30%.</p> <p>d) Remodelación, ampliación y mejoras 30% sobre el avalúo del inmueble.</p> <p>e) Sustitución: De Acreedor el monto máximo será el importe a pagar a la otra entidad. De Deudor se conservan las mismas condiciones pactadas.</p> <p>f) Liquidez 50%</p>	<p>Dependiendo del monto a financiar los enganches serían:</p> <p>a) Adquisición de vivienda: Tradicional 20%, Simplificada 75%</p> <p>b) Terminación de obra 70%</p> <p>c) Remodelación, ampliación y mejoras 70% sobre el avalúo del inmueble.</p> <p>d) Liquidez 50%</p>	<p>a) Esquema de pagos programados (aplica sólo para créditos de adquisición, terminación de obra y remodelación), el plazo es de 15 y 20 años</p> <p>b) Esquema de pagos congelados el plazo va desde 5 hasta 20 años en adquisición Tradicional, Simplificada, Apoyo Infonavit, Terminación de obra y Remodelación y Mejoras.</p>	<p>a) Para Adquisición, Terminación de obra y remodelación: 10.99% (Para 5 años) 12.39% (Para 10 años) 12.99% (Para 15 años) 13.89% (Para 20 años).</p> <p>b) Para liquidez: 15.50%</p> <p>c) Para sustitución de hipoteca y deudor: 12.59% (Para 15 años) 13.49% (Para 20 años).</p>	<p>Sin penalización</p>	<p>Comisión de Apertura:</p> <p>Para Mercado Abierto en créditos de Adquisición 2.5% sobre el crédito solicitado.</p> <p>-Para Mercado Abierto en Crédito de Sustitución de 1.0% sobre el crédito solicitado.</p> <p>-Para Mercado Abierto en Créditos de Liquidez de 3.0% sobre el saldo solicitado, con apoyo Infonavit 2.5%.</p> <p>Estudio de crédito, \$599 (incluye IVA), para iniciar el trámite.</p> <p>Avalúo \$2,875 por cada \$1,000 del valor que resulte.</p> <p>Escrituración: Dependerá del valor de la vivienda y de la Entidad Federativa.</p>

BANAMEX. Crédito Hipotecario

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
Hasta el 80% del valor de la vivienda, en los esquemas Tasa Fija, Tope, Apoyo Infonavit y Mejora de Hipoteca.	Crédito Hipotecario Tasa Tope, Fija y Apoyo Infonavit 20% de la vivienda.	Crédito Hipotecario Tasa Tope: 10 a 15 años.	Crédito Hipotecario Tasa Tope: TIIE + 6% con tope 18.50%.	No hay penalización por prepagos.	a) Crédito Hipotecario Tasa tope y fija: Por apertura de crédito 2.5% sobre el monto de crédito autorizado.
En el esquema de Liquidez Compra de terreno el porcentaje máximo de financiamiento es 60%.	Crédito Hipotecario Mejora de Hipoteca: hasta 40% del valor de la vivienda en garantía.	Crédito Hipotecario Tasa Fija: 15 ó 20 años.	Crédito Hipotecario Tasa Fija: 13%(a años), 13.375% (a 20 años).		Crédito Hipotecario con Apoyo Infonavit: Por apertura de crédito 0.5% sobre el importe del crédito autorizado.
El porcentaje de financiamiento se reduce en el 2do. crédito hipotecario, vivienda vacacional, y montos superiores a \$2,700,000 ó en caso de que el cliente no tenga una referencia crediticia.	Crédito Hipotecario Liquidez: Destino libre	Crédito Hipotecario Mejora de Hipoteca, Crédito Hipotecario Liquidez, Crédito Hipotecario Liquidez	Crédito Hipotecario con Apoyo Infonavit: 12.80% (a 15 años) y 13.375% (a 20 años).		Crédito Hipotecario Mejora de Hipoteca: 0.75% + IVA.
Importe mínimo del crédito \$210,000 pesos.	Crédito Hipotecario Liquidez Compra de Terreno: Diferencia entre el valor del terreno y el importe del préstamo otorgado.	Crédito Hipotecario Liquidez, Crédito Hipotecario Liquidez Compra: 15 años.	Crédito Hipotecario Mejora de Hipoteca: TIIE + 6% con tope 18.50%. Fija: 13%.		Crédito Hipotecario Liquidez y Liquidez compra de terreno: Por apertura de 3% + IVA.
Importe máximo del 1er. crédito \$10,000,000 pesos en Macro Plazas.			Crédito Hipotecario Liquidez: Tasa Tope: TIIE + 6.5% con tope 18.50%. Fija 14.5% (a 15 años).		b) Estudio socioeconómico \$250.00 por solicitud.
			Crédito Hipotecario Liquidez Compra de Terreno: Tasa Tope: TIIE + 6% con tope 18.50% (a 15 años) y 13.50% para tasa fija.		c) Avalúo. Costo por rangos de acuerdo a los metros cuadrados de construcción del inmueble.
					d) Gastos notariales y registrales: De 6 a un 10% del monto de compra venta pagándolo el solicitante al momento de la firma.

Banca Afirme. Crédito Hipotecario (Para adquisición de vivienda nueva o usada, construcción, remodelación o pago de pasivos y compra de terrenos).

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
<p>a) Para vivienda, hasta el 75% del valor del avalúo. Valor mínimo de \$400,000.</p> <p>b) En terrenos hasta el 50% del valor del avalúo. Valor mínimo de \$500,000.</p>	<p>25%</p>	<p>Para vivienda: de 3 a 15 años.</p> <p>Para terrenos: hasta 5 años.</p>	<p>a) En Tasa Fija: 16.00%.</p> <p>b) En Tasa Variable Normal: TIIE a 28 días por 1.25 (con: TIIE + 6.75 mínimo; TIIE + 12 puntos máximo).</p> <p>c) En Tasa Mixta consiste en pactar una tasa fija en el período inicial de plazo del crédito y al término de dicho período se elige entre una nueva tasa fija o el cambio a la fórmula contratada de tasa variable.</p>	<p>a) En tasa fija aplica una comisión de 2% sobre el monto prepago, siempre y cuando el prepago se realice dentro del 3° y 7° año y ese sea mayor al 50% del saldo insoluto, o que entre un prepago y otro, hay transcurrido menos de 90 días.</p>	<p>Incluidas en el Costo Anual Total:</p> <p>a) Por apertura el 3% del importe del crédito.</p> <p>b) Por Avalúo 0.345% del valor del inmueble.</p> <p>No incluidas en el Costo Anual Total:</p> <p>a) Por prepago</p> <p>b) Honorarios y servicios notariales</p> <p>c) En adquisición de vivienda aproximadamente del 4% del valor del inmueble</p> <p>d) Construcción, remodelación y pago de pasivos aproximadamente del 2% del importe del crédito.</p> <p>Moratorios y Pena Convencional:</p> <p>a) En el caso de faltar al pago de la mensualidad, se genera una pena convencional de \$150.00 por gastos de cobranza, así como intereses moratorios de TIIE a 28 días + 20 pts.</p>

Inbursa Crédito Hipotecario Inburcasa. (Para adquisición de vivienda nueva o usada).

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
El 80% del valor de la vivienda. Valor mínimo de la vivienda: \$400,000 (Monto mínimo a financiar \$100,000)	a) 20% en viviendas con un valor de avalúo de hasta \$2,500,000. b) 40% en viviendas con un valor superior a 2,500,000. c) Con apoyo Infonavit: 15%	10 y 15 años	13.50%.	Sin penalización	a) Comisión de apertura: Sin apoyo Infonavit 2.0% sobre el crédito, con apoyo Infonavit 1.5% sobre el monto a financiar. b) Por avalúo: 2.5 al millar más IVA. c) Gastos de cobranza: \$100.00 + IVA d) Gastos Notariales: del 4 al 9% aproximado sobre el valor del inmueble.

Hsbc. Vivienda. Apoyo Infonavit. (Adquisición de vivienda nueva o usada)

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
a) Para Vivienda del 50% al 90% del valor del inmueble. b) Para Remodelación el 65% del valor del inmueble. c) Para liquidez el 40% del valor del inmueble. d) Para pago de hipotecas el 70% del valor del inmueble. e) Para Apoyo Infonavit hasta el 90% del valor del inmueble	a) Para Vivienda del 10% al 50% del valor del inmueble. b) Para Remodelación el 35% del valor del inmueble. c) Para liquidez el 60% del valor del inmueble. d) Para pago de hipotecas el 30% del valor del inmueble. e) Para Apoyo Infonavit hasta el 10% del valor del inmueble	15 años	a) Para Vivienda desde 13.95% hasta un 11.95%. b) Para Remodelación Tasa Fija en pesos del 14.5%. c) Para liquidez Tasa Fija en pesos del 14.5%. d) Para Pago de Hipotecas Tasa Fija en pesos del 12.5%. e) Para Apoyo Infonavit Tasa Fija en pesos del 12.95%	Sin Penalización	Se genera hasta formalizar el crédito

Banorte. Crédito Hipotecario. (Para adquisición de vivienda media residencial, plus y con Apoyo Infonavit, adquisición de terreno urbanizado, liquidez hipotecaria, pago de pasivos, remodelación de casa y construcción de casa).

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
<p>a) Adquisición de casa</p> <p>-Media: 80% (valor \$300,000 a 1'500,000)- Residencial: 70% (valor \$1'501,000 a 2'500,000)- Residencial Plus: 60% (valor \$2'501,000 en adelante)</p> <p>b) Liquidez y pago de pasivos</p> <p>-Media: 60% (valor \$300,000 a 1'500,000)- Residencial: 55% (valor \$1'501,000 a 2'500,000)- Residencial Plus: 50% (valor \$2'501,000 en adelante)</p> <p>c) Adquisición con Apoyo a Infonavit: 90% (valor \$200,000 a 746,415)</p> <p>d) Construcción: 50% sobre el valor comercial proyectado del avalúo, sin exceder del 100% del presupuesto de construcción.</p> <p>e) Adquisición terreno: 70%</p> <p>f) Remodelación: 30%</p>	<p>a) Adquisición de casa:- Media: 20%- Residencial: 30%- Residencial Plus: 40%</p> <p>b) Liquidez y pago de pasivos: -Media: 40% -Residencial: 45% -Residencial Plus: 50%</p> <p>c) Construcción: 50% sobre el valor comercial proyectado del avalúo, sin exceder el 100% del presupuesto de construcción.</p> <p>d) Adquisición terreno: 30%</p> <p>e) Remodelación: 70%</p>	<p>De 5 a 15 años</p>	<p>Tasa Fija: 15.50% para adquisición de casa habitación y para adquisición de casa con Apoyo Infonavit.</p> <p>17.90% para los demás destinos para adquisición de terreno urbanizado, liquidez hipotecaria, pago de pasivos y para remodelación de casa.</p> <p>Tasa Variable con tope de 18.50%:</p> <p>TIIE + 8 pto sólo para créditos de construcción de vivienda.</p>	<p>Sin penalización</p>	<p>a) El 2% por comisión de apertura para adquisición de casa y 2.5% para los demás destinos.</p> <p>b) El 1.5% por supervisión de avance de obra en cada ministración de créditos para construcción.</p> <p>c) 3 al millar + IVA por la realización del avalúo.</p> <p>d) Gastos Notariales del 4% al 9%.</p> <p>e) Investigación de crédito sin costo.</p> <p>f) Sustitución del deudor: 1.5% del saldo insoluto con un mínimo de \$1,500.</p> <p>g) Comisión por cobranza: 5% sobre el pago en atrasos.</p>

Bbva Bancomer. Crédito Hipotecario. (Adquisición de vivienda, nueva o usada)

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
<p>a) En Tasa Fija con Apoyo Infonavit 95%</p> <p>En Tasa Fija sin apoyo Infonavit del 70% al 85%</p> <p>En Tasa Variable del 60% al 80%.</p>	<p>En Tasa Fija con Apoyo Infonavit enganche 5%</p> <p>En Tasa Fija sin apoyo Infonavit:</p> <p>-Media 15%-Residencial 20%</p> <p>-Premier 30%</p> <p>En Tasa Variable:</p> <p>-Media 20%</p> <p>-Residencial 30%</p> <p>-Premier 40%</p>	<p>a) En Tasa Fija con Apoyo Infonavit 20 años</p> <p>b) En Tasa Fija sin apoyo Infonavit:</p> <p>-Media 25 años</p> <p>-Residencial y Premier 20 años</p> <p>c) En Tasa Variable 15 años</p>	<p>a) En Tasa Fija con Apoyo Infonavit 12.80%</p> <p>b) En Tasa Fija sin apoyo Infonavit 13%</p> <p>c) En Tasa Variable TIIE + 4 puntos porcentuales con Tope de 17% revisable mensualmente</p>	<p>Sin Penalización</p>	<p>a) Comisión por apertura: Sin Apoyo Infonavit: 2.0% para tasa variable y tasa fija Con Apoyo Infonavit: 1.0% para tasa fija</p> <p>b) Gastos Notariales: Del 4% al 9% sobre el valor de la casa, dependiendo de la plaza o Estado.</p> <p>c) Avalúo: De \$12 por metro cuadrado de construcción (mínimo 900 pesos).</p> <p>d) Gastos de investigación: Sin costo</p>

Ixe Banco. Ixe Casa. (Adquisición de vivienda nueva o usada)

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
65%	35%	En Tasa Fija: 5, 7 y 10 años. En Tasa Variable: 5, 7, 10 y 15 años.	a) Tasa Variable TIE + 6.5, tasa tope 20.0%. b) Tasa Fija: 14.50%	Sin penalización	a) Por investigación del crédito \$300.00, cuota fija. b) Por apertura de crédito del 3.0% al 3.5% de acuerdo al plazo. c) Gastos Notariales en el D.F.: entre un 6.0% y un 8.5% sobre el valor de la propiedad a la firma del crédito. d) Gastos notariales en el Edo. de México entre 6.0% y 12.0% del valor de la propiedad a la firma del crédito. e) Avalúo 3 al millar sobre el valor de la propiedad al ingresar el expediente.

Scotiabank Inverlat CrediLiquidez

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
Monto Mínimo a Financiar: \$100,000 Valor mínimo del inmueble: D.F., Guadalajara y Monterrey \$1'000,000 Resto de la república \$750,000	No Aplica	Hasta 20 años	14.90% fija los primeros 5 años, 16.90% fija el plazo restante.	Sin penalización	a) Comisión por apertura: 2.5% (opción de no pagarla).

Scotiabank Inverlat CrediResidencial

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
<p>Monto Mínimo a Financiar: \$250,000.</p> <p>Valor mínimo del inmueble: \$500,000</p>	<p>20% Nota. Si se deja otro inmueble en garantía, el banco presta hasta el 50% del valor del inmueble.</p>	<p>Pagos Reducidos: 20 años. Tasa Fija: 10 y 15 años.</p>	<p>Esquemas:</p> <p>a) Pagos reducidos (20 años): 12.90% fija los primeros 5 años y 14.90% fija el plazo restante.</p> <p>b) Tasa fija: 13.90% para esquemas de 10 y 15 años.</p>	<p>Dos opciones:</p> <p>a) Sin penalización si elige pagar comisión de apertura.</p> <p>b) Si elige no pagar comisión de apertura, aplica comisión del 2.5% sobre monto anticipado</p>	<p>a) Comisión por apertura: 2.5% (opción de no pagarla).</p> <p>b) Costo de avalúo: Del 0.67 a 4 al millar sobre el valor del inmueble</p> <p>c) Gastos notariales: Del 4 al 9% sobre el valor de la operación (varía en cada entidad)</p>

Scotiabank Inverlat Credi Construcción

Monto sujeto a financiar	Enganche	Plazo	Tasa de interés	Prepagos	Comisiones y gastos
<p>Monto mínimo a Financiar: \$150,000.</p> <p>En construcción: Hasta por el 50% del valor del terreno.</p> <p>Remodelar o ampliar: Hasta por el 25% del valor del inmueble.</p> <p>Valor mínimo del inmueble previo a la remodelación: D.F. Guadalajara y Monterrey \$1'000,000. Interior de la república \$750,000</p>	<p>Depende del crédito que se elija y del valor del terreno o inmueble.</p>	<p>Pagos Reducidos: 20 años</p> <p>Tasa Fija: 10 y 15 años</p>	<p>Esquemas:</p> <p>a) Pagos reducidos (20 años): 12.90% fija los primeros 5 años y 14.90% fija el plazo restante.</p> <p>b) Tasa fija: 13.90% para esquemas de 10 y 15 años.</p>	<p>Dos opciones:</p> <p>a) Sin penalización si elige pagar comisión de apertura.</p> <p>b) Si elige no pagar comisión de apertura, aplica comisión del 2.5% sobre monto anticipado.</p>	<p>a) Comisión por apertura: 2.5% (opción de no pagarla).</p> <p>b) Costo de avalúo: 4 al millar sobre el valor del inmueble</p> <p>c) Gastos notariales: Del 4% al 9% sobre el valor de la operación (varía en cada entidad)</p> <p>d) Supervisión de obra: 1% sobre el monto del crédito</p>

6.1.3 Fuentes de los recursos

Sus fuentes de recursos son los depósitos del público y la recuperación de la cartera hipotecaria, mientras que la participación extranjera en la banca es de capital de España, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Japón y Alemania principalmente.

6.1.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

A la fecha se encuentran con autorización por parte de la Shcp para operar en México 33 instituciones, con un saldo en Activo total por \$1,742,537.67 millones de pesos (mdp), entre los cuales los principales 8 bancos (BbvaBancomer, Banamex, Banorte, Bital, Serfin, Santander Mexicano, Scotiabank-Inverlat e Inbursa) tienen el 91.5% del total de los activos (Cuadro B). Sin embargo la concentración de activos se da en realidad en solo 2 bancos que ocupan el 50.51% del total del mercado (BbvaBancomer y Banamex).

Cabe señalar que, así como 2 bancos ocupan el 50.51% de los activos, los otros 29 bancos apenas alcanzan el restante 49.49% del mercado.

A marzo de 2003, el número de sucursales bancarias es de 7,789, en la cual 8 bancos (BbvaBancomer, Banamex, Bital, Banorte-Mercantil del Norte, Azteca, Serfin, Scotiabank-Inverlat y Santander Mexicano) ocupan el 97.47% de las mismas (Cuadro C). Cabe señalar que en este caso, a diferencia del anterior análisis 7 bancos son los mismos y solo se incorpora el caso de Banco Azteca, el cual por su penetración en el segmento de mercado de bajos ingresos, la coloca como una institución con un gran número de sucursales (824 con una participación del 10.5%),

No obstante la concentración de la banca por el número de sucursales, se presenta para los 2 principales bancos (BbvaBancomer y Banamex) quienes cuentan con el 39.4% del total de las sucursales (3,069).

Cabe resaltar que cerca de la mitad de los bancos no llegan a 21 sucursales en total, lo que da un promedio de 1 sucursal por banco, como son los casos de: Comerica Bank, American Express, Bansi, I.n.g. Bank, J. P. Morgan, Bank of America, Deutsche Bank, Invex, G.E. Capital, BankBoston, Tokyo-Mitsubishi, Hsbc Bank, A.b.n. Amor Bank, Bank One, Credit Suisse, Dresdner Bank. Bbva Bancomer Servicios y Centro (Cuadro C).

Con respecto al número de personas que laboran en la totalidad de los 33 bancos, estos llegan a 105,370 de las cuales BbvaBancomer y Banamex tienen en conjunto el 50.3% de la plantilla.

Es de comentar que el número de cuantas de captación es de 31,666,466, de las cuales el 51.6% de las mismas se concentra en los bancos BbvaBancomer y Banamex.

Del total del número de cuentas de captación de los 33 bancos (100%) estas se dividen en exigibilidad inmediata (87.2%) y de inversiones a plazo (12.8%). Un dato a resaltar, es el caso de Banco Azteca, el cual cuenta con casi un 100% de cuentas de exigibilidad inmediata.

De las 33 instituciones bancarias, solo 9 otorgan créditos hipotecarios (Banamex, Banca Afirme, Inbursa, Santander Sefin, Banorte, Bbva Bancomer, Hsbc, Ixe y Scotiabank Inverlat).

• Cartera de Crédito Hipotecaria Total

La Cartera Total de la Banca Múltiple durante el trimestre de 2004 registró un saldo de \$997,756 millones de pesos (mdp), de los cuales la hipotecaria representó el 11.65% (116,206.5 mdp)⁹⁹.

Si bien, de las 33 instituciones bancarias que operan solo 9 otorgan créditos hipotecarios, 12 son las que cuentan a la fecha con cartera crediticia.

99 Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Informe Trimestral 2004. Banca Múltiple. Boletín estadístico tomo I, número 605, issn 0185-6456. México.

BbvaBancomer y Banamex tienen el 56.9% de la cartera crediticia de la banca, mientras que la cartera hipotecaria vencida de toda la banca respecto a la cartera total es de 7.6% (Cuadro D)

- **Tercer Informe de Gobierno**

- ✓ **Número de créditos**

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en el período 1983-2003, la banca comercial había otorgado 825,033 créditos (Cuadro E y Anexo. No. 1).

Si consideramos la trayectoria histórica del número de créditos se observa que esta es irregular con altas y drásticas caídas en el período, siendo la más baja en el año de 1999 cuando se concedieron 865 créditos y la más alta el año de 1992 cuando se alcanzó la cifra de 129,362 créditos (cuadro E y Anexo. No. 1).

A partir de ese año, la tendencia ha sido sin excepción hacia la disminución del crédito estando programado para el año de 2003, solo 10,000 créditos, esto es menos de la décima parte de lo alcanzado 11 años antes.

Asimismo, del total del número de créditos otorgados por todas las instituciones de vivienda, en el año 2003 la banca comercial asignó el 1.59% de los mismos (10,000 créditos), lo cual la colocó como la sexta institución, por el número de créditos que otorgó ese año (Anexo. Gráfica 1, Anexo Cuadro No. 1 y No. 2).

- ✓ **Inversión**

Del total de la inversión ejercida en el 2003 por todas las instituciones de financiamiento a la vivienda, la inversión de 2003 de la banca comercial representó el 7.38% del total de los recursos (Anexo. Gráfica No. 2, Anexo. Cuadro No. 3 y No. 4).

Cabe señalar que históricamente de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de financiamiento a la vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 16.83 % de los mismos (Anexo. Cuadro No. 4), lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la segunda institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue en el año de 1992 cuando representó el 68.43% de toda la inversión de ese año (Anexo. Cuadro No. 4).

- ✓ **Monto Unitario del Crédito en pesos**

La banca comercial presenta a diferencia de las instituciones de la Administración Pública dedicadas al financiamiento de la vivienda, que el monto unitario del crédito siempre es constante hacia el alza, pero mostrando datos lógicos asociados con el ritmo de crecimiento la inflación.

Así, para el año 2003, el monto de inversión promedio por vivienda es de \$876,750.00, lo cual lo sitúa como el segundo crédito más alto entre las instituciones financieras (Anexo. Gráfica No. 3)

Cuadro B

**Participación en el Mercado
Marzo de 2003
Cifras en millones de pesos y porcentajes**

	Total	Activo. Saldos 1,742,537.67	% 100.00
1	Bbva bancomer	451,788.00	25.93
2	Banamex	428,289.00	24.58
3	Banorte	189,284.00	10.86
4	Bital	156,428.00	8.98
5	Serfin	110,514.00	6.34
6	Santander mexicano	103,641.00	5.95
7	Scotiabank inverlat	81,333.92	4.67
8	Inbursa	73,974.94	4.25
9	Ip morgan	23,424.74	1.34
10	Ing bank	19,536.95	1.12
11	Bank of america	8,728.69	0.50
12	Del bajo	8,425.40	0.48
13	Ixe	7,951.32	0.46
14	Afirme	7,627.18	0.44
15	Bank boston	6,911.82	0.40
16	Deutsche bank	6,721.57	0.39
17	Invex	6,219.33	0.36
18	Bbv bancomer servicios	6,052.59	0.35
19	Interacciones	5,478.21	0.31
20	Banco azteca	5,152.49	0.30
21	Ge capital bank	4,844.10	0.28
22	Banregio	4,510.51	0.26
23	Credit suisse	4,244.81	0.24
24	Mifel	4,192.70	0.24
25	Centro	4,114.84	0.24
26	Comerica bank	3,812.42	0.22
27	Bansi	2,358.21	0.14
28	A. express	2,090.82	0.12
29	Tokio mitsubishi	1,824.94	0.10
30	Hsbc	1,690.18	0.10
31	Abn amor bank	584.87	0.03
32	Bank one	516.09	0.03
33	Dresdner bank	267.89	0.02

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Cuadro C

Sucursales, personal y cuentas por banco (Marzo de 2003)

		Sucursales	%	Personas	%	Total	No. de cuentas de captación Exigibilidad inmediata	No. de cuentas de captación Inversiones a plazo
	Total	7,789	100.00 %	105,370	100.00%	31,666,466	27,639,727	4,026,739
1	BBVA Bancomer	1,658	21.29%	25,307	24.02%	11,987,759	10,983,292	1,004,467
2	Banamex	1,411	18.12%	27,727	26.31%	4,377,925	3,142,134	1,235,791
3	Bitel	1,332	17.10%	14,654	13.91%	5,617,386	4,969,226	648,160
4	Mercantil del Norte	1,073	13.78%	13,075	12.41%	3,942,830	3,371,257	571,573
5	Banco Azteca	824	10.58%	3,367	3.20%	1,106,197	1,106,193	4
6	Serfin	561	7.20%	6,173	5.86%	2,054,784	1,803,092	251,692
7	Scotiabank Inverlat	375	4.81%	6,473	6.14%	1,058,644	894,279	164,365
8	Santander Mexicano	358	4.60%	4,217	4.00%	1,113,227	1,011,404	101,823
9	Del Bajío	46	0.59%	657	0.62%	38,092	25,299	12,793
10	Afirme	46	0.59%	323	0.31%	57,173	43,892	13,281
11	Inbursa	28	0.36%	709	0.67%	135,681	135,087	594
12	Banregio	23	0.30%	494	0.47%	87,893	78,358	9,535
13	IXE	17	0.22%	560	0.53%	38,339	34,163	4,176
14	Interacciones	9	0.12%	313	0.30%	2,132	1,099	1,033
15	Mifel	7	0.09%	406	0.39%	14,618	13,154	1,464
16	Comerica Bank	4	0.05%	50	0.05%	1,426	1,107	319
17	American Express	2	0.03%	1	0.00%	11,498	6,679	4,819
18	Bansi	2	0.03%	157	0.15%	16,672	16,290	382
19	I.N.G. Bank	1	0.01%	62	0.06%	1	0	1
20	J. P. Morgan	1	0.01%	1	0.00%	2	0	2
21	Bank of America	1	0.01%	88	0.08%	181	161	20
22	Deutsche Bank	1	0.01%	1	0.00%	6	0	6
23	Invex	1	0.01%	25	0.02%	1,382	1,379	3
24	G.E. Capital	1	0.01%	125	0.12%	168	128	40
25	BankBoston	1	0.01%	197	0.19%	471	437	34
26	Tokyo-Mitsubishi	1	0.01%	40	0.04%	387	333	54
27	HSBC Bank	1	0.01%	92	0.09%	1,098	1,074	24
28	A.B.N. Amor Bank	1	0.01%	39	0.04%	184	184	
29	Bank One	1	0.01%	24	0.02%	26	25	1
30	Credit Suisse	1	0.01%	5	0.00%	282	0	282
31	Dresdner Bank	1	0.01%	8	0.01%	1	1	0
32	BBVA-Bancomer Servicios	0	0.00%	0	0.00%	0	0	0
33	Centro	0	0.00%	0	0.00%	1	0	1

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

1 Incluye Cedes y Pagares

2 Se incluye a Banco del Atlántico. Dicho banco no se presenta de manera individual por encontrarse en proceso de fusión

Cuadro D
Instituciones bancarias con cartera hipotecaria a marzo de 2004

Banco	Porcentaje de participación del mercado	Cartera Total (mdp)	Cartera hipotecaria vigente (mdp)	Cartera hipotecaria vencida (mdp)
Total	100.0	116,206.8	107,344.0	8,862.8
Bbva Bancomer	34.79	40,426.0	36,706.1	3,719.9
Banamex	22.15	25,738.0	24,053.1	1,684.9
Banorte. Mercantil del Norte	14.04	16,318.6	15,269.5	1,049.1
Hsbc	10.21	11,865.8	11,102.9	762.9
Scotiabank Inverlat	9.86	11,455.4	10,476.5	978.9
Serfin	5.60	6,506.1	6,111.5	394.6
Santander Mexicano	2.47	2,865.9	2,764.4	101.5
Centro	0.35	405.9	254.3	151.6
Afirme	0.18	213.9	213.9	0.0
Inbursa	0.17	195.4	186.6	8.8
Ixe	0.10	118.3	114.6	3.7
Interacciones	0.06	70.9	65.6	5.3
Banregio	0.01	13.8	13.8	0.0
Bank Boston	0.01	5.9	5.9	0.0
Del Bajío	0.0	3.2	3.2	0.0
Banco Azteca	0.0	2.1	2.1	0.0
Invex	0.0	1.6	0.0	1.6

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Informe Trimestral 2004. Banca Múltiple. Boletín estadístico tomo 1, número

Cuadro E
Créditos de la banca comercial a la Vivienda
Monto de inversión y Número de créditos y en el periodo 1983-2003

Año	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
1983	\$63.60	43,085	\$1,476.15
1984	\$142.90	52,712	\$2,710.96
1985	\$256.80	67,200	\$3,821.43
1986	\$401.90	37,242	\$10,791.58
1987	\$1,441.70	63,300	\$22,775.67
1988	\$2,790.70	80,000	\$34,883.75
1989	\$2,869.70	35,883	\$79,973.80
1990	\$3,359.40	41,557	\$80,838.37
1991	\$2,949.50	35,056	\$84,136.81
1992	\$20,991.00	129,362	\$162,265.58
1993	\$20,310.00	102,416	\$198,308.86
1994	\$18,691.30	85,198	\$219,386.61
1995	\$5,528.00	17,503	\$315,831.57
1996	\$1,198.90	2,317	\$517,436.34
1997	\$1,294.40	4,588	\$282,127.29
1998	\$1,057.80	3,269	\$323,585.19
1999	\$465.80	865	\$538,497.11
2000	\$638.10	1,101	\$579,564.03
2001	\$617.40	3,530	\$174,900.85
2002	\$5,394.20	8,849	\$609,583.00
2003 P_/_	\$8,767.50	10,000	\$876,750.00
Total 1983-2003	\$99,230.60	825,033	\$120,274.70

Fuente: Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

6.2 Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofol) con orientación hipotecaria

Es importante mencionar que las cifras que se desprenden de las Sofoles hipotecarias, están inmersas en los datos que presenta la Sociedad Hipotecaria Federal (Shf), en el Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox, sin embargo a efecto de comprender a detalle su situación de presenta el siguiente análisis.

6.2.1 Antecedentes

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (sofoles) surgieron en 1993 como resultado del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, para lo cual obtienen autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirse y operar en términos de lo dispuesto por la Ley General de Instituciones de Crédito, fracción IV, artículo 103.

El esquema financiero utilizado por las Sofoles se ilustra claramente por su nombre en el idioma inglés: "Non-Bank Banks". Es decir, si bien son entidades con una intensa operación en el lado activo del balance, su operación crediticia es especializada y sus fuentes de fondeo están limitadas a su área de adscripción (hipotecario, automotriz, de bienes de capital y de transporte, de bienes de consumo y créditos personales, a pequeñas y medianas empresas, y de financiamiento a intermediarios o distribuidores).

6.2.2 Objetivos de los programa de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

Las características financieras son dos: Las mismas que les marca la Sociedad Hipotecaria Federal (Shf), ya que son intermediarias de sus recursos vía Programa Normal o Prosavi y las que ofrecen a los clientes que solicitan crédito mediante mercado abierto de la vivienda.

Cuadro F

Características financieras de las Sofoles

Concepto	General Hipotecaria	Hipotecaria Nacional	Hipotecaria Ing Comercial America	Hipotecaria su Casita	Hipotecaria Crédito y Casa	Metrofinanciera	Terras
Crédito	Crédito en pesos	Crédito en Udi's	Crédito en Udi's	Crédito en Udi's	Crédito en Udi's	Crédito en Udi's	Crédito en Udi's
Valor de la vivienda	Desde \$400,000	Desde \$500,000	Desde \$320,000 hasta \$3,000,000	De 157,000 hasta 465,000 Udi's	De \$1'000,000 hasta \$6'000,000	Desde \$1'000,000 hasta \$6'000,000	Desde \$400,000 hasta \$3'000,000
Monto Financiable	Hasta 70%	De 50 a 72%	Hasta 80%	65% del valor de la vivienda o hasta 465,000 Udi's	De 50 a 72%	De 50 a 72%	Hasta 72%
Plazo	Hasta 15 años con tasa mixta y hasta 10 años con tasa fija	20 años	20 años	10 años	20 años	20 años	20 años
Tasa anual	Tasa mixta: Tíe + 5 Tasa fija: 14.30%	Tasa fija: 12.5%	Tasa fija: 12.5%	Tasa fija: 11.9%	Tasa fija: 12.5%	Tasa fija: 12.5%	Tasa fija: 12.5%
Factor de pago	3.5% sobre el monto del crédito	3.5% sobre el monto del crédito	\$13.00 por cada mil de crédito. Pago en pesos con ajustes anuales según inflación.	\$14.90 por cada mil de crédito. Pago en pesos con ajustes anuales o semestrales según inflación.	Desde \$12.17 hasta \$12.55 por cada mil de crédito. Pago en pesos con ajustes anuales según inflación.	\$13.50 por cada mil de crédito. Pago en pesos con ajustes anuales según inflación.	\$13.74 por cada mil de crédito. Pago en pesos con ajustes anuales según inflación.
Comisión por apertura	3.5% sobre el monto del crédito	4.0% sobre el monto del crédito	4.0% sobre el monto del crédito	3.5% sobre el monto del crédito	4.0% sobre el monto del crédito	4.0% sobre el monto del crédito	3.5% sobre el monto del crédito
Investigación Socioeconómica	\$1,000	\$1,000	300 Udi's	\$1,000	\$900	\$2,500	\$1,500
Avaluó	2.5 al millar	\$300 + 2.5 al millar	3.5 al millar	2.5 al millar + \$400	2.5 al millar	2.5 al millar	\$1,800
Gastos Notariales	Entre 6 y 8%	Aproximadamente 10%	Aproximadamente 4%	Aproximadamente 6%	Aproximadamente 8%	Aproximadamente 6%	Aproximadamente 6%
Otros		Crear un fondo de inversión equivalente al 5% del monto del crédito	Crear un fondo de inversión equivalente al 5% del monto del crédito		Crear un fondo de inversión equivalente al 5% del monto del crédito	Crear un fondo de inversión equivalente al 5% del monto del crédito	Crear un fondo de inversión equivalente al 5% del monto del crédito

6.2.3 Fuentes de los recursos

La captación de recursos de las Sofoles se compone de préstamos bancarios, pasivos bursátiles, financiamientos sobre los créditos que intermedian a través de la Shf y la recuperación de la cartera hipotecaria.

6.2.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

El Activo Total Acumulado a marzo de 2004 de las 35 Sofoles registradas, ascendió a 148,322 millones de pesos (mdp), de las cuales las dedicadas a los ramos hipotecario y automotriz son las de mayor peso en cuanto a la posesión de los activos respectivamente, ya que representaron el 64.47%(94,476.2 mdp) y 26.49%.

Cabe señalar que las Sofoles del ramo hipotecario son 17, siendo “Hipotecaria Nacional” e “Hipotecaria Su Casita” las líderes por el volumen activos totales, en las que su participación en el mercado hipotecario representa la atención al 44.97% de la demanda de financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda en México (Cuadro G).

Cuadro G

Sociedades Financieras de Objeto Limitado dedicadas al financiamiento habitacional

	Activo	Porcentaje
Total de Sofoles Hipotecarias	94,476,267	100.00%
Hipotecaria Nacional	25,530,000	27.02%
Hipotecaria Su Casita	16,954,313	17.95%
Hipotecaria Crédito y Casa	14,565,845	15.42%
Crédito Inmobiliario	8,787,933	9.30%
Metrofinanciera	5,878,776	6.22%
Patrimonio	5,322,673	5.63%
General Hipotecaria	4,337,206	4.59%
Hipotecaria Comercial América	3,209,644	3.40%
Hipotecaria México	2,924,097	3.10%
Fincasa Hipotecaria	2,551,036	2.70%
Hipotecaria Vanguardia	2,012,549	2.13%
GMAC Hipotecaria	851,026	0.90%
Hipotecaria Casa Mexicana	661,488	0.70%
Operaciones Hipotecarias de México	634,653	0.67%
Fomento Hipotecario	117,597	0.12%
Terras Hipotecaria	86,874	0.09%
Hipotecaria Associates	50,557	0.05%

Fuente: Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado

6.3 Las empresas de autofinanciamiento habitacional

6.3.1 Antecedentes

El primer esbozo de autofinanciamiento surge en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial, como un sistema de compras a futuro, después de que Alemania fue devastada por los países aliados, la cual entro en una crítica situación económica en la que la población padecía serias carencias por falta de recursos económicos y no existía un sistema de financiamiento a plazos que le permitiera la obtención de bienes. En este panorama de pobreza, se concibió la idea de integrar grupos de personas con la capacidad de realizar pagos mensuales para la adquisición en principio de un calefactor para afrontar el frío.

Años después, en la década de los cincuenta ocurre algo similar en la Ciudad de Sao Paulo Brasil, país que se encontraba sumergido en una severa etapa inflacionaria que obligó a los trabajadores a

ingeniárselas para enfrentar la crisis. En este sentido, los sindicatos dieron vida a los "fondos mutuos", con el objetivo de adquirir bienes muebles con el esfuerzo unido de todos los trabajadores.

Por su parte, el autofinanciamiento en México se dio a conocer a principios de la década de los 70 concebido en la ciudad de Guadalajara Jalisco, por el "Consortio Albarrán", quien con la asesoría de especialistas brasileños fue formado para la adquisición a futuro de automóviles Volkswagen.

Sin embargo el proyecto inicial sufrió modificaciones tras la crisis de principios de los años ochenta, ya que para entonces el mecanismo resultaba ventajoso a los primeros consumidores afortunados, pero los últimos víctimas de la inflación, adquirirían una deuda mucho mayor que el valor del bien recibido, por lo que se necesitó un nuevo esquema, basado en el porcentaje compensatorio que permitiera congelar la mensualidad al darse la adjudicación y prevenir así una posible inflación.

Cabe señalar que desde 1989 y en particular a raíz del aumento en las tasas de interés, se conformaron empresas de autofinanciamiento habitacional, donde grupos de personas aportaron sus recursos a un fondo común para la obtención de un crédito hipotecario.

El autofinanciamiento inmobiliario en México intentó iniciar en ese año con las empresas: Plan Firme, y Aco, quienes gozaron de mucha aceptación y éxito, sin embargo por mala administración de los mismos se les suspendió actividades. El primero de ellos entregó la administración a un fideicomiso manejado por la Banca Serfín, quien ejerció la cobranza sin integrar nuevos usuarios al sistema, hasta que en 1997 benefició al último inscrito. Por su parte, Aco promovió un amparo contra la autoridad, que le fue otorgado en 1994 quien hasta la fecha sigue operando.

En 1994 se crea la más grande empresa de este ramo, Autofinanciamiento México, S.A. de C.V.". Autofin "Mi casa".

A mediados de 1994, el autofinanciamiento inmobiliario es reconocido por el gobierno federal, permitiendo aplicar este mecanismo tanto a la compra de bienes muebles nuevos, como a la prestación de servicios y adquisición, remodelación, ampliación y construcción de cualquier tipo de bienes inmuebles.

Mientras, que el 29 de Agosto de 1995 nace en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, la Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (Amapsa), quien agrupa a 11 empresas de autofinanciamiento en todo el país. La Amapsa ha establecido que sus miembros establezcan un fondo de contingencia obligatorio por el equivalente al 1% calculado sobre la diferencia positiva que resulte de restar al valor presente de las aportaciones pendientes por cubrir de los consumidores adjudicatarios, el saldo disponible en el fideicomiso a favor de estos mismos consumidores.

6.3.2 Objetivos de los programas de vivienda y características financieras para el otorgamiento de créditos a la población beneficiada

El autofinanciamiento es un sistema de comercialización consistente en la integración de grupos de consumidores que aportan mensualmente a la cuenta de un fideicomiso una cantidad determinada, acorde al plazo y monto contratado.

Estas aportaciones son destinadas a la adquisición de bienes muebles, inmuebles o servicios y son asignados a los consumidores ya sea por sorteo, antigüedad, puntaje, subasta, o adjudicación mínima, procedimientos que se encuentran establecidos en contratos de adhesión registrados ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).

Una vez integrado el grupo de personas, se aportan las mensualidades directamente a las cuentas bancarias concentradoras del fideicomiso y los recursos acumulados por cada grupo de consumidores, se asignan mensualmente mediante:

a) Puntuación. Se asignan los recursos a los consumidores que acumulen mayor número de mensualidades que equivalen a puntos en el mes, es decir, a quienes hayan efectuado más pagos normales o anticipados a cuenta de la cantidad que inicialmente desean adjudicarse.

b) Subasta. Para la asignación de la entrega de los recursos, se requiere que el consumidor llegue a aportar, un porcentaje previamente fijado por la empresa de autofinanciamiento, este puede oscilar entre el 30 y 60 %. La determinación de las subastas más altas para el procedimiento de adjudicación debe ser constatada mediante un fedatario público.

c) Permanencia. Bajo este sistema se asignan los recursos a las personas que tengan mayor antigüedad en el grupo de consumidores correspondientes. Existen casos de personas que por ser constantes se adjudican con el tiempo, es decir aún cuando no pueden subastar y algunas veces se atrasan en sus pagos, nunca dejan de ahorrar, lo que los lleva a adjudicarse por su antigüedad en el grupo.

d) Sorteo. La asignación de los recursos es únicamente por suerte, a través de un sorteo publico mediante una tómbola.

e) Directa. Se da solo en caso de muerte del consumidor ya que estaba asegurado entregándose los recursos a sus beneficiarios.

Cabe aclarar que para que un consumidor tenga derecho a recibir la cantidad adjudicada, será necesario que vaya al corriente en sus aportaciones.

Los consumidores que integran dichos grupos aportan cantidades que quedan bajo el resguardo de un fideicomiso responsable de la administración y asignación de los recursos en eventos de adjudicación públicos que se celebran periódicamente ante la presencia de un interventor de la Secretaría de Gobernación para la verificación de los sorteos, asimismo interviene el representante del fiduciario, los representantes de la empresa y los consumidores quienes verifican los procedimientos de adjudicación.

La mensualidad que paga el cliente, se encuentra determinada por el plazo contratado, dividiendo el monto entre el número de meses elegidos y a ese resultado se le suma otros gastos como inscripción, cuota de administración y seguro.

Asimismo se debe tomar en cuenta que con el objeto de evitar la disminución del poder adquisitivo del dinero a la aportación se le aplica un factor de actualización¹⁰⁰ que incrementará los pagos mensuales antes de ser congelados y que puede ser índice de inflación, tasa de interés de los Cetes, salario mínimo o factor fijo, etc, dependiendo de la empresa de autofinanciamiento.

De acuerdo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la mayoría de las empresas de autofinanciamiento son personas morales constituidas como sociedades mercantiles, cuyo objeto social es la comercialización de bienes y servicios, a través de la conformación y administración de sistemas de comercialización previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor (Artículo 63 de la ley federal de protección al consumidor), Secretaría de Economía (Reglamento de sistemas de comercialización mediante la integración de grupos de consumidores, D.o.f. 17 de mayo de 1994, Norma Oficial Mexicana Nom-037-Scfi-1994 "Requisitos para los contratos de adhesión en los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores", D.o.f. 8 de julio de 1994) y de la Secretaría de gobernación (Artículo 2º y 3º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos).

Asimismo en la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece que: El 19 de septiembre de 2000 fue cancelada la Norma Oficial Mexicana de Emergencia Nom-em-006-Scfi-1999 que fue expedida para regular temporalmente los autofinanciamientos ya que en esa fecha se publicó la Norma Oficial Mexicana Nom-143-Scfi-2000, la cual es la norma vigente que los regula. Esta Norma se denomina Prácticas comerciales-Elementos normativos para los sistemas consistentes en la integración de grupos de

100 Si el cliente contrata un monto de \$500,000 a 10 años (120 mensualidades) y un factor de actualización del pago mensual de 1%, (independientemente del ritmo de la inflación) el integrante seleccionado en el primer mes recibiría \$500,000, mientras que un beneficiario en el mes 71 recibiría y/o pagaría \$1,003,381.68. Cabe señalar que de acuerdo a la tendencia histórica, cuando se llega al 60% de los pagos (71 mensualidades), ya se adjudico al 100% de los integrantes de un grupo.

Esto es, luego de que un cliente, ya tiene pagado después de 71 mensualidades a valor presente el total del capital solicitado, más gastos de administración que realizo, más gastos de seguro y otros, aún debe 49 mensualidades, que si bien son ya congeladas, continuara pagando con los gastos inherentes a cada mensualidad.

consumidores para la adquisición de bienes y servicios (sistemas de autofinanciamiento), y contempla dentro de sus aspectos más importantes los siguientes:

a) Los grupos deberán tener como máximo 600 consumidores cuando se trate de bienes inmuebles y servicios inmobiliarios.

b) El plazo del contrato de adhesión en la adquisición de inmuebles o servicios inmobiliarios, no debe exceder de 20 años.

c) El proveedor debe exhibir a la vista del consumidor, en todos los establecimientos y puntos de venta en los que se ofrezca el sistema de autofinanciamiento, entre otros, los siguientes "Consejos y recomendaciones sobre los sistemas de autofinanciamiento"

- El proveedor no puede garantizar la adjudicación del bien o servicio en un lapso predeterminado, pues debe sujetarse a la aplicación de los procedimientos previamente definidos, dentro de la vigencia del contrato.
- La operación del sistema de autofinanciamiento es responsabilidad exclusiva del proveedor y no cuenta con el respaldo económico ni financiero del gobierno federal ni de institución bancaria alguna.

En este sentido, ninguna empresa de autofinanciamiento forma parte del Sistema Financiero Mexicano, ni su figura es reconocida como una organización auxiliar de crédito por lo que, las autoridades financieras no participan en la autorización, regulación y supervisión de las mismas.

Ventaja del autofinanciamiento

Si el cliente no cuenta con el total de capital para adquirir un bien inmueble, podrá adquirir una propiedad por medio del pago de las aportaciones en el plazo que elija sin que le implique un desembolso de una fuerte cantidad de dinero en una sola exhibición.

Si bien es cierto que el sistema del autofinanciamiento implica en algunas ocasiones la "desventaja" de la no inmediata posesión del bien, sus diferencias con otro tipo de financiamiento lo convierte definitivamente, en una opción de compra y en la única ruta de acceso a bienes duraderos para las clases de menor poder adquisitivo. Actualmente las tasas de interés de los créditos tradicionales se ubican en un 37% anual.

En los autofinanciamientos es posible realizar aportaciones anticipadas para reducir el plazo (en las que no se pagan los costos de administración y seguros), sin que haya penalizaciones. Esto representa un ahorro, pues se evitan los incrementos en meses posteriores y, en caso de que el participante que anticipa sus pagos no haya sido adjudicado todavía, obtiene puntos que aumentan sus probabilidades de adjudicación.

Este sistema tiene la ventaja de que los criterios de elegibilidad no se requiere comprobar ingresos, pero si un aval cuando se obtenga el financiamiento.

Desventaja del autofinanciamiento

El costo de este financiamiento es menor que el de un crédito hipotecario para los primeros beneficiados, pero muy superior en el caso del último adjudicado, pues quien resulta adjudicado hasta después de varios meses o años, habrá realizado aportaciones por un valor significativo que no le generarán ningún rendimiento financiero y, dependiendo de su situación particular, es posible que durante todo ese tiempo haya tenido que pagar la renta de una vivienda.

Además, si bien los recursos se depositan en un fideicomiso legalmente constituido, existe un riesgo de liquidez y lo más peligroso es que sea posible que en un periodo específico, ante la falta de pago de algunos integrantes del grupo, los recursos depositados en el fideicomiso no sean suficientes para otorgar el financiamiento a quienes hayan obtenido su adjudicación.

Si el cliente desea realizar la cancelación de su contrato, esto le ocasionará el pago de una pena convencional que por lo regular va de una a una a dos aportaciones más las cantidades que haya desembolsado por concepto de seguro, gastos de administración y el I.v.a. de éstos, que son generalmente de: cobrar una cantidad por apertura del contrato de alrededor de 1.5 % del monto total contratado; la retención del 2.5 % de la cantidad pactada, al momento de la adjudicación y la percepción mensual de 0.1% por gastos de administración.

Por otro lado, las penalizaciones por retraso en los pagos son superiores a las de los créditos hipotecarios y, si falla en más de dos pagos, el proveedor podría rescindir el contrato y le aplicaría la misma pena convencional que en el caso de cancelación del contrato.

El autofinanciamiento reúne a un grupo de personas que aportaran una cantidad cada mes, y del dinero que se juntaba se otorgan los préstamos, lo que lo hace similar a un sistema que se le conoce como pirámide y es sumamente riesgoso, pues su éxito depende de la constancia que tengan los participantes para cumplir con sus pagos. Si uno de ellos no lo hace, el perjudicado es aquel a quien en ese momento le corresponda recibir el financiamiento y nada garantiza que todos los socios cumplirán con su parte, en este sentido, una de las empresas que mayor número de demandas tiene registradas ante la Profeco¹⁰¹ es Aco¹⁰².

101 Procuraduría Federal del Consumidor. Comunicado de prensa. México, DF, miércoles 28 de julio de 2004. El Procurador Federal del Consumidor, Carlos Arce Macías, explicó que durante el periodo de enero de 2002 a junio de 2004, se recibieron 19,547 quejas en contra de empresas inmobiliarias: en 2002 se presentaron 7,000 quejas; en 2003, 7,357; y de enero a junio de este año, 5,190.

El monto reclamado de las quejas presentadas por los consumidores, de 2002 al primer semestre de este año, representa 1,058'921,051 pesos; de los cuales, se han recuperado más de 800 millones de pesos a favor del consumidor, lo que representa el 76% del monto total. El funcionario federal señaló que los principales motivos de reclamación fueron por incumplimiento en la entrega del bien, incumplimiento de la garantía, negativa a la bonificación o devolución de cantidad, defectos de fabricación, cobro indebido, negativa a la entrega del bien, negativa a la devolución del depósito, negativa del proveedor a rescindir el contrato, no respetar los términos del contrato, e incumplimiento al contrato de autofinanciamiento inmobiliario.

102 Antonio Villanueva Plascencia. www.Foros.presidencia.gob.mx. "...Historia de 30 mil estafas. ACO Autoconstrucción SA de CV, que preside Roberto Díaz Arciniega surgió cuando sus clientes entregaron 50% de anticipo en efectivo para la adquisición de sus casas, el problema es que, a raíz del error de diciembre de 1994, muchos participantes dejaron de pagar las mensualidades y otros más cancelaron sus contratos. La empresa se enfrentó entonces a una reducción en el flujo de efectivo, que la obligó a retrasar la entrega de los préstamos y las devoluciones por cancelaciones y mientras más retrasos había, más personas dejaron de pagar.

En los hechos, Roberto Díaz no consagró tales fondos a los propósitos que había ofrecido sino que los utilizó para cubrir las pérdidas causadas por sus anteriores negocios, esto es organizó su propio rescate financiero con cargo a una clientela cautiva. Se calcula que son 30 mil las personas estafadas por ACO y estén en la Procuraduría Federal del Consumidor, más de 900 demandas y cinco órdenes de clausura.

Ante las reclamaciones, la Profeco se la piensa dos veces antes de sancionar a las empresas vía la clausura, con el argumento de que sólo propiciaría que dejaran de pagar. No hay que reventar la liga, dice el subprocurador de Atención al Consumidor, Manuel Fernández Allende. Mientras, el problema crece y crece. Según cálculos de la Profeco, el problema de Aco asciende ya que la institución recibió del total de quejas por incumplimientos en el sistema de autofinanciamiento inmobiliario, la mitad en contra de Aco, que a pesar de no cumplir con la reglamentación oficial sigue en funcionamiento, lo más curioso es que el subprocurador minimiza el problema, al señalar que las quejas representan 1% del total que recibimos el año pasado y justifica, que de todos modos hay garantías para que toda la gente cobre, nomás que va a ser a muy largo plazo.

De acuerdo con las reglas de la Ley de la Profeco, se está obligado a devolver en 30 días el dinero que ahorren los clientes que deciden marcharse, menos el 2% que representan los gastos de administración. Las personas que han logrado rescatar algo (70% en promedio de sus aportaciones sin intereses) llevaron a cabo después de un año y medio de engorrosos litigios, un largo peregrinaje por el laberinto burocrático y legal que han armado las exitosas empresas del ramo.

Los abogados de Aco dijeron que no tenían dinero para pagar, señalando que o lo tomaban o se esperaban hasta ver cuándo pagaban, en la Profeco dicen que pudo ser peor, debido a que tienen conocimiento de que la empresa tiene la intención de desaparecer, por lo cual con haber recuperado parte del dinero se den por bien servido. Pero la empresa no recibe sanciones, ya que si Aco empiezan a pagar las multas en lugar de cumplir a los ahorradores, se genera una desbandada y sale peor..."

6.3.3 Fuentes de los recursos

De acuerdo a la Amapsa, se tiene registrados 600,000 consumidores a nivel nacional para todo tipo de autofinanciamiento, lo cual equivale a aproximadamente \$170,000 millones de pesos contratados¹⁰³.

De los 600,000 consumidores, la empresa Autofin "Mi casa" cuenta con más de 300,000 clientes y más de 170 puntos de venta propios en toda la República Mexicana. Asimismo, de los 600,000 consumidores mencionados 270,000 pertenecen al Autofinanciamiento automotriz y los 330,000 restantes, al sector inmobiliario y diversos servicios.

6.3.4 Principales resultados y/o Número de créditos y monto de inversión en el periodo 1983-2003

De acuerdo a la Profeco existen alrededor de 125 empresas de autofinanciamiento que tienen contratos registrados ante ella, pero solo 35 de ellas se encuentran actualmente operando, en 300 oficinas en todo el país, las cuales generan aproximadamente 10,000 empleos. Asimismo después de Brasil, México es el segundo país en número de empresas seguido por Colombia y Perú.

Principales Empresas de Autofinanciamiento Habitacional

Empresa	Oficina principal	
Autofinanciamiento Integral (Afisa)	Cordoba, Veracruz	1
Auto hogar Guadalajara	Zapopan, Jalisco	1
Consortio Casafin	Guadalajara, Jalisco	1
Consortio Firme Plus	Guadalajara, Jalisco	1
Grupo Afimex	México, D.f	1
Grupo Ferroh 2000		1
Grupo Firme Plus		1
Hábitat Promotor Inmobiliario	Mexicali B.c.	1
Opción Proa		1
Plan Dinámico	Guadalajara, Jalisco	1
Tu Casa Express	México, D.f	1
Autofinanciamiento México. Autofin "Mi casa".	México, D.f	2
Aco	México, D.f	2

Fuente: Información proporcionada por las mismas empresas

1_/ Dentro de Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (Amapsa).

2_/ Empresas que no pertenecen a la Amapsa.

Debido a que no reportan a ninguna fuente oficial sus estadísticas, se desconoce el número de créditos que han otorgado desde su creación.

103 Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (Amapsa). 12 agosto de 2004. México.

Conclusiones

El trabajo ha tenido como objetivo analizar la gestión instrumentada por la Administración Pública en materia de política de financiamiento a la vivienda, identificando las causas que han obstaculizado una labor eficaz sobre la acción habitacional.

En este sentido, el análisis se basó en cinco hipótesis fundamentales que guiaron el desarrollo de la investigación:

Hipótesis No. A

Oferta de vivienda, mediante la autoconstrucción y gestión de la Administración Pública

La oferta de vivienda se realiza por dos vías: a) Edificación de viviendas realizada por la población conformada en su mayoría por el sector informal de la economía que, debido a su bajo nivel de ingreso para adquirir una casa de precio de mercado y en una minoría conformada por la población del sector formal, lleva a cabo el proceso de autoconstrucción de su vivienda y b) Por la edificación habitacional realizada por los promotores y/o constructores de la vivienda con el apoyo financiero de la banca y/o de la gestión de la Administración Pública a través de los gobiernos federal, estatal y municipal para la población del sector formal. En ambos casos, debido a que la crisis económica continuará por varias décadas, no se ampliará sustancialmente la oferta habitacional.

Conclusiones

Propiedad y renta del suelo

- 1) El primer punto de análisis versa sobre la propiedad del suelo, la cual según la teoría materialista de Engels para comenzar la discusión sobre el suelo es necesario remontarse a la conformación de su propiedad. En este sentido, el suelo era propiedad de la tribu y los hogares sólo disponían con carácter temporal de pequeñas huertas.

Con el paso del tiempo el suelo es repartido y comienza la propiedad privada del mismo, como se observa en la producción mercantil y el comercio de mercancías relativamente desarrollados que se vislumbra ya hacia el final del estadio superior de la barbarie. Más adelante, en la época feudal los campos que no tenían postes, habían sido vendidos en su mayor parte, por haber vencido la hipoteca o no haber sido pagados los intereses, y eran ya propiedad de los nobles.

Posteriormente, al analizarse la categoría de la renta por François Quesnay y Victor Riqueti, Marquis de Mirabeau en el siglo XVII, pertenecientes a la escuela fisiocrática que sostenían que el trabajo y el capital agrario eran los únicos productores de excedentes, así como las obras de los clásicos como Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo y otros, el problema central en relación a la renta era determinar de qué manera formaba parte de la distribución del excedente.

David Ricardo analizó el estudio de las rentas diferenciales, particularmente las que surgen de las distintas fertilidades de la tierra, en la que el precio de los productos agrícolas se fija en torno de los costos de producción de las tierras menos fértiles, en las cuales no existen rentas. Las rentas surgen en las tierras mejores, como consecuencia del mecanismo de formación de precios, es decir la renta aumenta en forma proporcional a las mejoras de la tierra.

Henri Von Thunen señala que la localización del terreno influye en su renta. En este sentido las tierras más alejadas del mercado no tienen rentas, en tanto que las localizadas más cerca del mercado disminuyen los costos de transporte.

Richard M. Hud analizando el ámbito urbano sostiene que el crecimiento de las ciudades provoca que se utilicen tierras cada vez más alejadas del centro, aumentando las rentas de los terrenos localizados en las áreas centrales de la ciudad. Así, la renta diferencial del suelo surge de la relación entre el precio de producción de la tierra que está en peores condiciones y el precio de producción del resto de las tierras.

Autoconstrucción de vivienda

Una vez resuelto el problema de obtener el suelo, se puede pasar ahora a enfrentar el problema de la autoconstrucción, que en la mayoría de los casos (sobre todo el medio rural) queda descartado la posibilidad de adquirir en el mercado un terreno adecuado (urbanizado y con pendiente menor de 5% grados con relación al nivel del suelo plano).

Por ello, debido a los bajos ingresos de la mayoría de la población, ésta se dirigirá hacia las tierras no adecuadas o de la periferia, la cual es propiedad privada de pequeños, medianos o grandes propietarios que las mantienen ociosas esperando el incremento del precio del suelo, generado por la presión del crecimiento urbano o las grandes obras viales y servicios construidos por las instituciones asociadas al financiamiento a la vivienda de la Administración Pública.

El predominio de la mediana y gran propiedad es notoria como efecto de la concentración rural resultante del proceso histórico del desarrollo agrario y en épocas recientes de la acción de empresas urbanizadoras o de hipotecas bancarias. Una parte minoritaria del área urbanizable es propiedad de las instituciones de la Administración Pública nacionales como locales.

Las tierras no adecuadas, que presentan condiciones favorables de localización en relación a la estructura urbana y de fácil acceso que se encuentran ubicadas en zonas programadas como de extensión de servicios urbanos estarán vedadas a la población, en la medida que son conservadas como reserva de futuros fraccionamientos comerciales o residenciales. Las tierras residuales, mal ubicadas o de pendientes pronunciadas o en hondonadas, sin posibilidad normal de extensión de servicios urbanos o con títulos dudosos de propiedad serán las áreas propicias de los fraccionadores ilegales o paracaidistas.

En algunos casos las invasiones de terrenos son propiciadas por las empresas filiales de grandes monopolios de terrenos, logrando maximizar sus ganancias en terrenos aledaños que se beneficiaran con las obras que finalmente introducirá la Administración Pública, ya que el crecimiento urbano permitirá integrar al mercado tierras ociosas.

En la generalidad de los casos el fraccionador ilegal no hace ninguna inversión de capital sobre los terrenos, limitándose a lotificar el suelo. El precio de venta es conveniente tanto para el vendedor como para el comprador, en la medida de que el oferente se apropia de ventajas creadas por el crecimiento urbano mediante la entrega de terrenos inútiles para otros tipos comerciales, lo es también para el demandante en la medida que no incluyen ningún costo de producción que caracterizan al de los terrenos fraccionados.

Además las exigencias del fraccionador ilegal en cuanto a las garantías de pago son bastante menos gravosas que el mercado legal y en las relaciones de pago no median instituciones tales como bancos, aseguradoras, etc, cuyos mecanismos se convierten en barreras para los compradores, aunque más tarde, estas ventajas se vuelvan contra los compradores.

Asimismo, una condición que imponen los fraccionadores ilegales es que por la misma informalidad de la operación, el comprador no recibe ningún título de propiedad que den seguridad a su tenencia y les permita gestionar directamente la instalación de servicios urbanos ante las autoridades locales. En muchos casos, una demora en el pago será razón suficiente para que el vendedor expulse al ocupantes y éste pierda tanto el dinero entregado al vendedor como todo el trabajo realizado sobre el suelo; en otros casos la posterior legalización de la propiedad significará cuantiosos pagos a las instituciones locales, con lo cual desaparecerá las ventajas iniciales.

Obtenida la posesión del terreno pero no necesariamente asegurada, se efectúa el proceso de auto construcción de la vivienda el cual es el siguiente:

Obtención de materias primas.- Sobre la base de un terreno sometido apenas a un mínimo de limpieza y nivelación, el autoconstrutor realiza su obra recurriendo a materiales de construcción de desecho o de segunda mano (que ya han perdido su valor, pero que el usuario revalorizará con su trabajo), así como materiales de la naturaleza y una limitada cantidad de materiales de construcción obtenida en el

mercado. Con lo cual, por el tipo de material se exige del autoconstrutor una cantidad de tiempo de trabajo mayor que si utilizara únicamente materias primas proveniente de la industria de la construcción.

En varias partes, la magnitud de la autoconstrucción ha llevado a mercantilizar aún estos materiales de desecho desarrollándose un mercado de ellos, así como una red de comerciantes que especulan con el precio y crédito que otorgan de los materiales vendidos en pequeñas cantidades a los autoconstructores. Esta mercantilización de los materiales de desecho, así como el costo elevado de los materiales nuevos, son elementos comunes que giran alrededor de la vivienda.

Herramientas de trabajo.- Los instrumentos de trabajo son muy limitados y rudimentarios correspondiendo a los mismos que durante siglos han sido utilizados por los albañiles y autoconstructores de todas las sociedades, con lo cual los medios de trabajo más complejos están ausentes.

Trabajo productivo.- Este es realizado directa y exclusivamente por el usuario y su familia (mujer e hijos) y ocasionalmente para tareas específicas y especializadas, utilizará mano de obra de algún vecino. Por lo anterior, por la mala calidad de los materiales y lo rudimentario de las herramientas dará lugar a una baja productividad del trabajo. Cabe señalar que durante siglos, el autoconstrutor repite los mismos procesos de trabajo aprendidos por la necesidad, manteniéndose en un estancamiento el desarrollo de las fuerzas productivas, en contraste con el desarrollo del proceso productivo en la producción masiva de viviendas, por el sector capitalista de la industria de la construcción.

El proceso de construcción conllevará meses haciéndose a veces permanente, como resultado de la poca disponibilidad de horas de trabajo excedente, ya que lo realizará en las noches o días feriados; de la disponibilidad de recursos para la adquisición de materiales y; la baja productividad del trabajo.

La vivienda.- El producto resultante suele ser estrecho, sin ventilación adecuada e iluminación, sin servicios sanitarios normales, estructura endeble y víctima frecuente de lluvias o las inclemencias del tiempo en todas sus magnitudes y localizada en sitio inadecuado, por lo que ésta vivienda está muy lejos de satisfacer las necesidades de la familia. Por otra parte, debido al enorme atraso de las fuerzas productivas con la que ha sido construida, la baja productividad del trabajo invertido en su producción y la enorme cantidad de tiempo de trabajo cristalizado en ello, le da un valor (que no es lo mismo que un precio) elevado mayor que el que tendría una vivienda parecida construida en condiciones sociales media.

La vivienda autoconstruida consume una cantidad de trabajo humano vivo mayor que la media del trabajo social necesario, lo que hace este (un trabajo excedente sobre la media social) un desperdicio social.

El intercambio de la vivienda autoconstruida.- Las viviendas autoconstruidas se compran y venden ya que al tener fuerza de trabajo incorporada, se intercambia por otras de similar valor. Pero este tipo de vivienda al entrar al mercado de producción masiva, su precio se fijará en desventaja ya que teniendo cristalizado una mayor cantidad de trabajo humano, deberá compararse con otras de menor valor y equipararse con ellas, vendiéndose a un precio menor que el correspondiente a su valor real de trabajo humano. En esta relación, el vendedor de una vivienda autoconstruida suele perder una parte del tiempo de trabajo invertido en su construcción.

La introducción de servicios urbanos.- Los servicios de agua, drenaje, luz eléctrica y vialidad, no pueden ser realizados por los autoconstructores debido a la magnitud de la inversión y del trabajo necesario para ello. Esta situación lleva comúnmente a colonos de fraccionamientos ilegales e invasiones a desarrollar movimientos de presión ante las autoridades locales, en la cual la Administración Pública les da solución solicitándoles a los colonos su cooperación voluntaria y solidaria e impone las cuotas de recuperación respectiva. Muchas veces, la pestilencia, la obscuridad, los largos viajes acarreamo agua a costas por la población, son insoportables que prefieren trabajar los usuarios en forma excedente para pagar los costos de la urbanización. El ahorro que realizan las autoridades locales al no pagar estas faenas, permiten destinar fondos de inversión que podría ser aplicados a otros extractos de la población, no necesariamente los de bajos ingresos.

Lograda la introducción de los servicios primarios urbanos (luz a nivel de fraccionamiento, red de agua y alcantarillado), a continuación vendrán los gastos para los servicios secundarios (guarniciones, banquetas, andadores, pavimentación de calles, red telefónica, agua dentro de los predios y drenaje hacia las casas, acotamientos para luz por predio, tanques de almacenamiento de agua, paraderos, bordos en caso de fraccionamientos cercanos a ríos, caseta de policía, etc), con lo que para la población de más bajos ingresos implicará la insolvencia y la necesidad de partir hacia otras áreas a reiniciar su ciclo de sobrevivencia.

Hipótesis No. B

Oferta de vivienda, inmerso en el sistema económico de la Administración Pública

Los tres niveles de gobierno se encuentran inmersos dentro del sistema económico actual, en el cual la oferta de vivienda se produce como una mercancía más, situación en la que predomina entre otros factores negativos para intensificar su producción: el acaparamiento privado del suelo para urbanización y construcción de vivienda; producción masiva pero ineficiente de materiales de construcción; escaso financiamiento por parte de la banca privada para los promotores o edificadores del sector formal de la vivienda; así como una desmedida ganancia para los urbanizadores y constructores.

Conclusiones

- 2) Para Marx el estudio de renta conlleva al análisis de la mercancía, en este sentido señala que "La riqueza de las sociedades en las que domina el modo de producción capitalista se presenta como un enorme cúmulo de mercancías", en la cual los dos factores de la mercancía son: valor de uso y valor de cambio. El valor de uso se realiza únicamente en el uso o en el consumo, sea cual fuere la forma social de ésta. Un valor de uso o un bien, tiene valor porque en él está materializado el tiempo de trabajo socialmente necesario, sin embargo se da el caso de que un bien puede ser valor de uso y no ser valor, cuando su utilidad para el hombre no ha sido mediada por el trabajo, lo cual ocurre con el aire o el agua de lluvia.

Cabe señalar a su vez, que una cosa puede ser útil, y además producto del trabajo humano, y no ser mercancía. Quien, con su producto, satisface su propia necesidad, indudablemente crea un valor de uso, pero no una mercancía. Para producir una mercancía, no sólo debe producir valor de uso, sino valores de uso para otros, valores de uso sociales.

Por su parte, el valor de cambio se presenta como una relación cuantitativa, en que se intercambian valores de uso de una clase por valores de uso de otra clase con la misma magnitud de valor, relación que se modifica constantemente según el tiempo y el lugar.

Es importante mencionar que para Marx, una mercancía esta compuesta de los siguientes elementos: Capital Constante (maquinaria, materias primas, instalaciones, etc), Capital Variable (fuerza de trabajo) y Plusvalor. En la cual, el Capital Constante sólo transfiere su propio valor al producto para cuya fabricación ella sirve; el Capital Variable quien transfiere no solo su propio valor, sino que tiene la peculiaridad de agregar más valor y el Plusvalor que se convierte en ganancia para el capitalista el cual surge exclusivamente del capital variable.

Ahora bien, uno de los rasgos distintivos de la mercancía suelo que se diferencia de otras mercancías por no tener fuerza de trabajo directamente incorporada. En este sentido tiene un alto valor de uso y no posee valor por no ser producto de un proceso social. Sin embargo tiene un precio de mercado por existir la propiedad privada, es decir que adquiere la forma de un valor de cambio, sin ser resultado ni articularse con un valor social.

Diversos autores señalan que el fenómeno de la renta urbana es complejo y la existencia de propiedad privada en el capitalismo da lugar a la formulación de una teoría en la que la renta urbana sería pagada por el conjunto de las clases sociales. En primer lugar se hace necesario identificar que en la industria de la construcción predomina una baja composición orgánica del capital y una alta tasa de explotación de los trabajadores a merced del alargamiento de la jornada de trabajo y del plusvalor que se obtiene de un salario menor que se paga en relación con los demás trabajadores de otras industrias. Asimismo, se obtiene una Plusvalía producida superior a la ganancia media.

Si bien el sector de la construcción es uno de los principales generadores de empleo, también lo es del empleo de trabajadores no calificados y mal remunerados. Los factores anteriores, determinan que pueda aparecer un valor de mercado mayor que el precio de producción, dando lugar a la aparición de una sobreganancia que será pagada por el uso del suelo y la edificación de vivienda.

En los trabajos de Christian Topalov se señala que en torno a la propiedad de la tierra puede aparecer una conducta irracional en las opciones para obtener el mayor beneficio dependiendo del tipo de comportamiento con respecto a la propiedad del suelo: una la del propietario capitalista y la del propietario no capitalista.

Para el primero, el suelo es el soporte para aumentar su capital, por lo tanto su conducta va a estar regida por el principio de la mayor rentabilidad. Asimismo, señala que la propiedad del suelo es heterogénea desde el punto de vista social, encontrándose matices en la cual se pueden detectar inmobiliarias privadas y/o con recursos federales, estatales y municipales que tenderán a capitalizar su inversión promoviendo la construcción de viviendas, oficinas, bodegas, centros comerciales, escuelas, hospitales, presas, rastros, parques industriales, estaciones de bomberos, de radares y comunicaciones de todo tipo, puentes, etc, también se puede encontrar empleados, obreros y viudas que invertirán sus ahorros en algunos lotes, y un sector financiero y bursátil que diversificará su cartera de inversión hacia los bienes raíces.

Estos matices dan lugar a objetivos diversos con respecto a la propiedad del suelo, que van desde una reserva para la vejez, una inversión para los hijos, una protección de la inversión ante la inflación presente o futura, en la que los adquirentes de un suelo están dispuestos a pagar un precio que suponen será menor del que se derivará de la maximación de la sobreganancia que esperan obtener en el futuro de su objetivo propuesto, que no necesariamente será la venta de su terreno.

Para el grupo de propietarios no capitalistas se presenta una contradicción al capital, cuando para un propietario de suelo, en este caso los campesinos, su suelo lo consideran un medio de producción y no un capital mercancía. Por lo tanto sus parámetros de conducta son distintos al primer grupo señaladas anteriormente y no venderán el terreno aunque el precio del suelo sea alto. La respuesta de esta supuesta irracionalidad se encuentra en fundamentos históricos, culturales, políticos, etc, dado que vender la tierra puede implicar transformarse en un proletario, que se vende por un salario al capital, o entrar a relaciones sociales capitalistas en la que los campesinos no cuentan con las habilidades, estudios o capacitación para obtener un empleo más o menos remunerado en el ámbito al que se le quiere imponer por fuerza o incorporar.

El campesino puede vender su tierra cuando el dinero obtenido pueda comprar otra tierra, manteniendo su condición de campesino y recuperar su valor de uso de la tierra. Otro tipo de propiedad no capitalista, es el caso de los artesanos y pequeños comerciantes, donde lo principal es la localización de su terreno. Para este tipo de propietarios vender el suelo implica transformar su vida en otra actividad, cambio que no siempre están dispuestos a realizar. En este sentido, es importante destacar el estudio que se da a las relaciones sociales asociados al proceso de producción, que permitiría explicar el proceso de formación del precio de los terrenos y de las viviendas, siendo estas últimas mercancías objeto de producción generalizada y organizada del capital.

Dechervois menciona que existen dos tipos de renta: a).- La renta absoluta de equipamiento (de la cual se apropia el urbanizador, por las obras realizadas por la administración pública capitalista en materia de infraestructura de los alrededores del terreno (introducción de los servicios de agua, alcantarillado, luz, calles, vialidades secundarias, y líneas telefónicas hasta "pie" o límite con el terreno). Al respecto, se dan caso de fraccionamientos especuladores asociados con funcionarios públicos, que posibilitan el conocimiento de planes, programas y obras de la administración pública que se desarrollaran en el futuro cerca de los predios a adquirir, con la existencia de mayores beneficios para los urbanizadores en el corto plazo y b).- La renta absoluta de construcción que obtienen las inmobiliarias que promueven el suelo urbanizado (introducción de los servicios de agua, drenaje, luz, banquetas, calles, andadores y líneas telefónicas dentro del terreno o lotes así como nivelación o emparejamiento de la superficie).

Una renta adicional para los urbanizadores, será cuando una de las zonas elegidas y exclusivas para ser habitadas por las clases altas, permitirá obtener precios mayores ya que existirá la demanda solvente dispuesta a pagar a cualquier precio, buscando no convivir con el proletariado.

Otro ejemplo, distinto al anterior pero con efectos similares, cuando no hay disponible o una cantidad suficiente de viviendas para trabajadores con menores ingresos al señalado anteriormente, es cuando esta población esta dispuesta a desembolsar un mayor pago, en la medida de obtener un suelo a poca distancia del trabajo, o de los servicios, lo que les implicará disminuir costos de transporte y reducir tiempos de traslado.

Cabe señalar que la administración pública tiene una amplia gama de medidas para intervenir en el mercado del suelo, tales como: restricción al uso del suelo, fomento a la producción de insumos para la construcción, expropiaciones por causa de utilidad pública, etc, medidas que se dirigen a incursionar en la oferta y demanda del suelo y vivienda para estabilizar los precios e intervenir en la renta urbana.

Fraçoise Alquier sostiene que la renta diferencial se presenta en dos aspectos. La renta diferencial I proviene del propio terreno, de su localización y fertilidad. Mientras que la renta diferencial II aparece por la inversión del capital, situación que aumenta la ganancia y la renta. Al respecto señala que la renta en las ciudades aplica la importancia de la renta de situación. b) Una separación creciente entre zonas de vivienda reservadas a las capas sociales adineradas y las de habitación popular y c) Una atomización generalizada de las funciones urbanas, diseminadas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas, lo que reeditarán en que el uso desigual del suelo se conecta directamente con la renta diferencial.

Concluye señalando que históricamente en el mercado inmobiliario operaban un conjunto de pequeños promotores inmobiliarios independientes entre si, pero en la actual etapa del capitalismo monopolista están homogenizado el mercado los grandes grupos que monopolizan la apropiación de la renta del suelo. En este sentido la apropiación monopolista consistirá en recuperar la renta diferencial, después de comprar barato un terreno y apropiarse de las distintas rentas que surjan en el proceso capitalista.

Con respecto a la localización del terreno señala que, en el caso de 2 edificios similares en cuanto al material empleado en su construcción, se pueden obtener ganancias extraordinarias sobre el capital invertido. Por ejemplo, los espacios al frente son los mejores ubicados, dado que facilitan el acceso y el conocimiento del público que demanda servicios o mercancías específicas. La orientación oriente poniente por tener mayor iluminación será más cara que la norte sur. El primer y el último nivel de los edificios tienen mayor precio que los otros niveles, el cajón de estacionamiento eleva los precios por metro cuadrado de terreno, el número y calidad de servicios de alrededor del terreno incrementa los precios, etc.

Michael Ball con respecto a la renta urbana advierte peligros teóricos que implican un traslado mecánico de la teoría expuesta por Marx para el caso agrario y las sobreganancias en el contexto industrial a una situación urbana. Señala que el fenómeno urbano tiene particularidades que lo diferencian de otras situaciones y que también son distintos los agentes urbanos que operan sobre el suelo y edificios.

El producto agrícola señala tiene un precio uniforme y la renta esta determinada por las diferencias cuantitativas de productividad y los costos de transporte, en cambio los edificios no tienen precios uniformes de mercado, ni siquiera para usos iguales. En cambio, el precio al cual un edificio puede ser arrendado o vendido dependerá de su localización.

Por lo anteriormente expuesto por los diversos autores si bien tienen grandes similitudes con respecto a la concepción de la renta urbana, presentan ciertas diferencias o matices, lo cual hace la necesidad de continuar realizando estudios para el avance de la teoría de la renta urbana y la función de las relaciones capitalistas que en ésta se presentan.

La vivienda como mercancía

Turner comienza la discusión de sus trabajos al preguntarse, si la vivienda es o no mercancía, ya que cuando es edificada por el sector informal de la economía (familias de los auto constructores), no entra al proceso de circulación de las mercancías (mercado), ya que solo tiene un valor de uso y no un valor de cambio. Al respecto, se puede afirmar que la casi totalidad de las viviendas rurales y 2/3 del medio urbano son edificadas por la población del sector informal o auto constructores y el resto las llevan a cabo el sector formal de la economía (desarrolladores, constructores, inmobiliarias, Administración Pública, banca, etc).

No obstante, la explicación de la vivienda como mercancía se tiene que buscar en un contexto más amplio, analizando los elementos del fenómeno en relación con la forma determinada de sociedad en la que tiene ocurrencia, las determinaciones estructurales, su articulación con el conjunto urbano más complejo, etc.

Así, la vivienda al igual que la mayoría de los objetos producidos por el trabajo humano adquiere un doble carácter: Es un objeto útil que tiene un valor de uso y tiene un valor de cambio ya que se puede comprar y vender en la sociedad capitalista. La vivienda si bien en primera instancia no es producida directamente para el cambio, es producida a partir de insumos o materias primas que si son mercancías o reemplazan a otras mercancías que podrán ser adquiridas en el mercado y tienen por tanto un valor de cambio. Asimismo, la vivienda es parte del conjunto de actividades individuales, familiares y sociales necesarias para el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo.

Producción de vivienda

Desde el punto de vista del modo como se construye la vivienda, se distinguen 3 formas básicas. a) La autoconstrucción. En ella, la producción y consumo se dan simultáneamente. La persona lleva a cabo la edificación con base en la inversión de un tiempo de trabajo resultante de la extensión de su jornada de trabajo y puede estar apoyado con la ayuda colectiva gratuita o de mínimas cantidades de trabajo asalariado o de trueque de mercancías o de jornadas de trabajo (algunas instalaciones requieren de trabajo especializado).

Utiliza materiales de construcción como carrizo, bambú, palma, barro y materiales desvalorizados (deshechos) que valoriza con su trabajo o pequeñas cantidades de materiales producidos comercialmente (lamina, cartón, blocks) que adquiere. Los instrumentos de trabajo utilizados son escasos y/o rudimentarios, recayendo todo el peso del trabajo humano en el proceso productivo. El periodo de construcción se alarga indefinidamente, dependiendo de las posibilidades de extensión de la jornada de trabajo y de los recursos materiales o de dinero con que cuente.

En esta forma no se da inversión de capital ya que el dinero invertido es mínimo en relación al trabajo humano, no entra en relación con trabajo asalariado y la vivienda se destina al autoconsumo y no al cambio directo. Corresponde por tanto a formas precapitalistas de producción sobrevivientes en razón de las condiciones estructurales del desarrollo capitalista. Su ejemplo es la construcción de chozas, casuchas, tugurios, etc

b) Producción individualizada. En ella, el proceso de construcción se realiza por individuos diferentes a los que van consumir la vivienda, comúnmente un número reducido de trabajadores asalariados más o menos diferenciados, dirigidos por un arquitecto, maestro de obra o constructor, que controla el proceso a nombre del propietario del terreno. El dinero se destina fundamentalmente a la compra de fuerza de trabajo que ocupa un lugar predominante en el proceso productivo y en la adquisición de materias primas. La cantidad limitada de maquinaria y equipo utilizado y su carácter técnico simple exigen de los obreros más importantes, condiciones de destreza manual, en combinación con una fuerza de trabajo no calificada, subordinada a la primera y que le sirva de auxiliar.

La magnitud de la obra emprendida es generalmente reducida en razón del tipo de medios de producción empleados y del dinero invertido, con la consiguiente subutilización de la maquinaria y la baja productividad general. A diferencia de la forma anterior, lo fundamental de las materias primas vienen del

sector industrial productor de materiales de construcción. El destino de los insumos (generalmente casas individuales o pequeños edificios de departamentos) será el autoconsumo de grupos de ingresos medios o altos.

c) Producción masiva. En esta forma de producción, la relación directa entre la producción y el consumo desaparece del proceso productivo y reaparece en el intercambio comercial. Los trabajadores, agentes inmobiliarios y financieros trabajan para un mercado generalizado no individualizado y la vivienda se predetermina en función de las condiciones generales de ésta y no de las exigencias del cliente particular o individual. En este caso, el capital se dirige a la compra de materias primas comerciales producidos en serie por empresas capitalistas diferentes a la constructora, a la adquisición y puesta en marcha de equipos más complejos y a la compra de fuerza de trabajo asalariado, siendo esta última reducida dentro del proceso productivo en términos de su cantidad como su habilidad manual.

El capital constante domina sobre el variable, el trabajo excedente sobre el necesario, es decir la plusvalía sobre la reproducción del valor de la fuerza de trabajo. Estas condiciones asignan al proceso una productividad más elevada y menores costos de producción, lo que le permite controlar las condiciones del mercado de la vivienda. El destino final será apartamentos en condominio horizontal y vertical de especificaciones estandarizadas y exigirá una forma particular de diseño funcional.

Este tipo de producción de vivienda es el modelo de desarrollo que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años, con la siguiente tendencia general del desarrollo capitalista: a) Surgimiento y desarrollo de grandes empresas de la construcción de vivienda que asumen la forma de monopolio, realizan importantes inversiones de capital, provenientes del extranjero y de la bolsa de valores para la ejecución de grandes conjuntos de viviendas, utilizando técnicas y sistemas constructivos de alta productividad, combinada con una relativa reducida fuerza de trabajo.

b) Diferenciación de los agentes involucrados al proceso productivo: productores de materiales, técnicos de equipos, especialistas de partes del proceso (instalaciones, acabados, estructuras), especialistas en mercadotecnia y publicidad, agentes financieros por tipo de crédito y población a atender, etc., lo que da una gran división del trabajo en el sector y articulación creciente de la dependencia de éste con otros sectores.

c) Restricción al campo de acción de los pequeños intermediarios (constructores con capacidad de menos de 10 viviendas por conjunto habitacional o proyecto, con capital menor de 10 millón de pesos, realización de menos de 10 obras al mes, constructores dedicados a la producción de vivienda individualizada o de ingresos medios, constructores acabados de egresar, etc), en beneficio del trabajo asalariado de contratistas al servicio de las grandes empresas constructoras.

d) Tendencia al cambio de patrones ideológicos sobre la vivienda: de la casa individual diferenciada al departamento en unidades colectivas horizontal duplex o triplex en el mejor de los casos, a unidades de mayor altura y sin elevador cuando sean de hasta 5 niveles en vivienda de interés social, forzado tanto por las condiciones de las viviendas producidas, como por los precios.

Estas tendencias muestran como la producción industrial de vivienda, al tiempo que desarrolla su carácter de forma determinante, se hace cada vez más la forma dominante en el sector. En este sentido las formas de producción de vivienda por autoconstrucción e individualizada, aún cuando continúan creciendo se irán incorporando en el tiempo al proceso más dinámico de producción de vivienda, limitado en todo caso por la forma del subdesarrollo del proceso capitalista.

Es evidente que la producción individualizada se mantiene y que la autoconstrucción se reproduce, ésta última como una de las alternativas más frecuentes de las instituciones de la Administración Pública dedicadas al financiamiento a la vivienda, explicación que reposa en las características particulares que conlleva una menor inversión. La reproducción de la forma de autoconstrucción tiene su explicación en las condiciones de sobre-explotación a las que se ven sometido la población como evidencia de los bajos niveles de ingresos y la agravación de la desigualdad social. La forma individualizada subsiste en razón de la existencia en el mercado de la fuerza de trabajo, del enorme desempleo que se vende a salarios por debajo de su valor, asegurando que tenga una mínima rentabilidad aceptable para el pequeño inversionista que actúa fundamentalmente con capital variable en pequeñas cantidades.

En el sentido de que el sector industrial y el manufacturero, construyen insumos para las viviendas de los consumidores que poseen ingresos suficientes para cubrir los costos de producción y las ganancias de éstos, la mayor parte de la población sobre todo la indígena del medio rural y los explotados del medio urbano no pueden acceder a ninguna vivienda incluida las edificadas por las instituciones dedicadas al fomento habitacional de la Administración Pública.

Ahora bien, debido a que toda la población vive por lo menos en algún tipo de vivienda, se entenderá que algunas viven en hacinamiento y la única forma de salir de la misma, será mediante la autoconstrucción de su vivienda que lo más seguro es que sea insalubre, sin servicios, en malos terrenos, hacinados, sin propiedad jurídica de los terrenos, con material de desecho, etc. Lo anterior denota que mientras subsistan las condiciones de explotación y desempleo inherentes al desarrollo capitalista, la autoconstrucción será la alternativa, independientemente que agrava las condiciones de vida de sus productores.

Una de las funciones fundamentales de las instituciones financieras de la vivienda de la Administración Pública, es la de asegurar las condiciones de reproducción del sistema económico, político y social en que se encuentra inmerso, desarrollándose éstas de la siguiente manera: a) Reducir los efectos negativos que sobre la reproducción del capital y la fuerza de trabajo produce la anarquía sobre el territorio urbano y el libre juego de la propiedad del suelo.

b) Tener un papel de mediador en la distribución del suelo y actuar sobre la misma a través de la inversión en renovación urbana, infraestructura vial y de servicios, etc.

c) Actuar, mediante su función normativa, como orientador del mercado del suelo urbano, mediante planes y programas donde se definan los usos del suelo, zonificación, etc y

d) Asumir con los fondos de los contribuyentes a la realización de las condiciones generales de producción y el intercambio, necesarios para la reproducción del capital, y que la empresa privada no asuma las magnitudes de inversión en infraestructura vial, suministro de agua, energía eléctrica, instalación de redes de drenaje, etc.

Asimismo existen ciertas políticas de la Administración Pública encaminadas a que la población participe con su trabajo y se beneficie la empresa privada, tales como la acción comunal, la ayuda mutua, la solidaridad, la promoción popular, etc, en la que la producción colectiva de la sociedad realiza trabajos, con lo cual la Administración Pública tiene ahorros y los puede canalizar en áreas indispensables para el capital y de la población de altos ingresos como son, el fondo para el Fobaproa o el pago para solventar a las empresas que administran las nuevas súper carreteras de cuota.

e) Actuar a través del Sistema Financiero Financiera como promotor de desarrollo de instituciones financieras privadas de crédito al sector de la construcción (Uniones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Arrendadoras, Aseguradoras) como socio de ellas bajo la forma de capital mixto (público y privado).

f) Actuar como producto de materiales de construcción, adecuar terrenos y constructor de vivienda. La participación de la Administración Pública en la industria de la construcción es determinada en un principio debido a que la iniciativa privada no produce los insumos necesarios para la población de menores recursos. Esta acción la realiza dentro de los límites que le fija el régimen capitalista de producción dominante en la sociedad. En primer lugar, su acción se lleva a cabo como complemento de la estructura capitalista de producción sin modificarla. Consume mercancías, compra trabajo asalariado, paga intereses al capital financiero, fija sus precios de la misma forma que el sector privado, vende su mercancía vivienda y reproduce el sistema capitalista.

El segundo límite es que no pretende resolver el déficit de vivienda, así que se concentra solo en producir para quien pueda pagarla. En tercer lugar raramente establece todo un sistema productivo y las instituciones que crea sirven como agentes técnicos financieros, comerciales o clientes del sector privado con lo cual subcontrata la producción, la apoya o la financia. Asimismo la Administración Pública como constructor promotor de vivienda se mueve contradictoriamente a la forma de producción masiva de

vivienda, ya que no eleva la composición orgánica de su capital, puesto que por presiones políticas derivadas del empleo masivo existente lo lleven a conservar y fomentar con sus políticas la autoconstrucción.

Una de las formas básicas de reducir los precios de las viviendas construidas por la Administración Pública es la de reducir al máximo el costo del terreno, lo que conduce comúnmente a localizarlas en la periferia urbana donde los precios del suelo son aún iguales a las del suelo agrícola, con esta acción la Administración Pública hace antiurbanismo al presionar el proceso de dispersión urbana, agrava la situación de la población adquirente de una vivienda al alejarlos de las fuentes de trabajo e incrementa sus gastos de transporte y privilegia a los propietarios de tierras localizadas entre la unidad habitacional construida y el perímetro urbano al generar con su inversión nuevas rentas del suelo. En este sentido, la imposibilidad en la que se encuentra la Administración Pública para resolver a través de sus políticas la situación de la vivienda, no surge de problemas técnicos, operacionales o financieros, sino de una situación estructural.

Comúnmente la población identifica que la Administración Pública construye viviendas para la población de escasos recursos, sin embargo no construye sino que actúa como promotor de la construcción. Las funciones asignadas a las instituciones se pueden caracterizar de la siguiente manera: a) Actúan como agente financiero en la captación de recursos económicos de diversas fuentes (tributarias, de ahorro, del extranjero, privadas, etc).

b) En sus programas de crédito individual para adquisición de viviendas, la institución distribuye el capital captado entre los individuos para lo cual asume la forma de fondo de consumo, vende las mercancías viviendas y se transforma en capital productivo para el constructor. La Administración Pública reemplaza, corriendo sus riesgos al capital promotor y/o constructor privado en la tarea de recuperar el capital a través del cobro de amortizaciones de la deuda del beneficiario que puede ser hasta de 30 años.

c) Adquiere tierra en breña (sin urbanizar) y asume su control hasta el instante de la venta de su mercancía vivienda. Suministra el capital productivo necesario para los urbanizadores y constructores de vivienda privados, adquiriendo ante los beneficiarios de los créditos el derecho de apropiarse de ganancias por la administración del fondo de recursos. En la totalidad de los casos, contrata la construcción con empresas privadas, con lo cual se convierte en socio capitalista y otorga la mayoría de las ganancias para su socio.

En todos los casos la Administración Pública actúa como un agente capitalista vinculado al proceso de la vivienda cumpliendo el papel de promotor, pero también otorga ciertos apoyos a la población como lo es el subsidio, consistente en no apropiarse de parte o de todas las ganancias derivadas de su papel en el proceso. De hecho, recurre a la cesión de la parte que le corresponde, sin embargo la tendencia es en el sentido de otorgar menos montos de subsidios y tener mayor rentabilidad, con lo que sus programas se orientan a población con mayores niveles de ingreso que puedan pagar las viviendas

En los casos de instituciones creadas por la Administración Pública que se financian con recursos del exterior (banco mundial), se ven dominadas las políticas nacionales a actuar bajo los criterios internacionales, lo que obliga a transmitir a los beneficiarios del crédito tasas de interés cercanas a las del mercado de capitales, con la subsecuente presión en el precio de las viviendas.

Hipótesis No. C

Oferta de vivienda por parte de la Administración Pública para el mejoramiento habitacional en lugar de oferta de vivienda terminada

La respuesta de la administración pública para ofrecer una oferta habitacional, ante la creciente demanda ha sido lenta, y en los últimos años la tendencia esta encaminada a ofrecer a la población, acciones de vivienda cada vez más pobres en términos cualitativos, tales como créditos para el mejoramiento o ampliación de la vivienda, y en el mejor de los casos ofrecer lotes con servicios, revertiendo el proceso de administraciones gubernamentales anteriores, los cuales tenían como objetivo incrementar los créditos para viviendas terminadas.

Conclusiones

- 3) La política de vivienda que ha instrumentado la Administración Pública, esta determinada por: a) la composición del bloque en el poder b) la fracción hegemónica en él y c) la presión ejercida por las diferentes clases sociales. Lo anterior en el sentido de que para la Administración Pública capitalista, la política de vivienda la identifica solo a lo siguiente: a) El crecimiento demográfico, b) el bajo nivel de ingreso de la población y c) La falta de recursos financieros.

Cabe señalar que el incremento de las tasas de crecimiento de la población parece encontrar su causa en el descenso rápido de la mortalidad general, gracias a las campañas de salud y a una disminución paulatina de la natalidad impedida por la persistencia de bajos niveles culturales y sectores conservadores pro la natalidad y la reproducción del género humano.

Por su parte el crecimiento por migración encuentra su origen en la descomposición acelerada de las formas precapitalistas de producción generada por el desarrollo capitalista agrario y la expulsión masiva de campesinos del área rural. Con lo cual se deduce que no es el crecimiento demográfico el que determina las precarias condiciones de vida de la población y su vivienda, sino lo contrario, que el tipo de desarrollo capitalista dependiente determina las condiciones de vida de las masas y a través de ellas, un determinado crecimiento urbano.

Por otra parte, el gobierno reconoce que el bajo nivel de la población es una causa de que la necesidad de producción no se atienda, ya que no se puede transformar de una demanda potencial a una demanda real asociada a su solvencia económica. Para la Administración Pública, lo limitado de los ingresos de las grandes masas se explica en términos del lento proceso de desarrollo económico y de la situación de la marginalidad que esperan, su integración a la globalización del desarrollo capitalista.

Al respecto estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) demuestran que las altas tasas de desarrollo capitalistas que han logrado algunos países, no se han expresado en mejoramiento de la distribución del ingreso, sino que al contrario, han acentuado su carácter desigual y concentrado, con lo que esa acumulación de capital se da gracias a la explotación del trabajo que implica también la generación del ejercito industrial de reserva, que se ve privado de ingresos. Por otra parte, esta población no es marginal, ni su integración al desarrollo resuelve el problema, ya que es precisamente, producto de este desarrollo y nó un defecto de él. Solamente en condiciones de eliminación del desempleo y el aumento sostenido del salario real podría mejorarse la distribución del ingreso y conducir a transformar la necesidad potencial a demanda real.

Con respecto al problema financiero que se ocasiona por el precio de la vivienda, la Administración Pública se enfrenta a: a) El precio del terreno sin adecuar, constituido por la concentración monopólica de la propiedad urbana y al título de propiedad que de ella posee, b) El capital invertido por los intermediarios en la venta del terreno, c) El capital invertido en la adecuación del terreno, d) La aparición de rentas diferenciales del suelo ocasionadas por la inversión realizada durante la adecuación del terreno, apropiada por el propietario del suelo, e) La valorización del terreno debido a la inversión estatal en obras generales de vialidad y servicios, f) El capital invertido en la comercialización del terreno y ganancia de esta apropiada por el agente inmobiliario, g) El capital invertido en la construcción de vivienda y la ganancia apropiada por el constructor, h) La valorización del suelo debido a la construcción, es decir rentas diferenciales generadas por la inversión capitalista, i) Los intereses bancarios del capital invertido, apropiados por el capital financiero y j) Los costo de comercialización y publicidad en la venta de la vivienda y ganancias de éste, por lo anterior, el elevado precio de la vivienda está determinado en gran medida por la presencia en él de las ganancias del capital.

- 4) A partir de 1983 la Sedue a través de la Dirección General de Política para la Vivienda, comienza a publicar de forma oficial las primeras estadística de vivienda que comprendían todos los organismos de vivienda conocidos a la fecha (las cuales se presentaban de forma aislada y sin reportar a ninguna cabeza de sector) realizándose la misma, mediante una selección de diversos datos sobre el avance en la edificación de la construcción de vivienda, que aún hoy en día continúan depurándose.

Al respecto, no se tiene una memoria pormenorizada sobre las acciones realizadas, pero por las características de la Sedue y la Sedesol posteriormente era una institución que realizaba una serie de

inversiones de todo tipo. De esta manera, en los primeros años (1983) se consideraba 4 acciones de vivienda:

- a) Lote con servicio.
- b) Vivienda progresiva.
- c) Vivienda terminada.
- d) Mejoramiento de vivienda. Esta es una acción de vivienda que podría realizarse sobre los puntos a), b) o c), con lo que siempre representaba cifras engañosas, ya que una vivienda podría tener varias acciones de vivienda (puertas, techos, ventanas, paredes, etc), pero para efectos estadísticos daba la impresión que cada acción de vivienda correspondía a una vivienda nueva.

Asimismo, se presentaba el mismo caso, al realizarse varias acciones de vivienda, sobre una vivienda ya usada y construida anteriormente, de tal manera que, independientemente del monto que se destinaba por cada acción de vivienda, se podría plasmar en el informe de actividades de ese año, el haber efectuado diversas acciones de vivienda que ahora en el año 2004 se denominan créditos, dato incorrecto o falso, en el sentido que más de 90% del presupuesto de la Sedue se destinó a fondo perdido y nunca se considero un crédito, pero si se le denominaba “acción de vivienda”.

No obstante, las primeras acciones de vivienda realizadas en 1983 por la Sedue, originalmente si estaban dirigidas a realizar en su mayoría viviendas progresivas, ya que se observa que la inversión que se realizó para ese año fue por 1.2 millones de pesos, con lo que se otorgaron 8,693 créditos, repercutiendo en acciones de vivienda que tenían un precio promedio de para el año de 1983 de \$138.00 pesos cada una (valor que tenía una vivienda progresiva en ese año).

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en el período 1983-2003, Sedesol había otorgado 1,942,518 créditos.

Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de la Sedesol en el periodo 1983-2003, el año que se asignó un mayor número de estos, fue en 1996 cuando se colocaron 323,801. A partir de ese año, la tendencia fue hacia su práctica desaparición cuando en el año 2003, no contó con ningún recurso para la vivienda.

Sin embargo paradójicamente, del total de la inversión ejercida por todas las instituciones de vivienda, la inversión de la Sedesol solamente representa un mínimo porcentaje del total de los recursos, muy por atrás del Fonhapo que es la institución que atiende al mismo segmento de población con ingresos de entre 2.5 y 4 salarios mínimos, demostrándose con lo anterior que las obras que ha realizado primordialmente esta institución, tampoco se destinan hacia la vivienda terminada, sino a acciones de mejoramiento habitacional, mostrándose como una entidad con fines de control de política habitacional popular.

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento y excluyendo los años de 1985 a 1988 en la cual la Sedesol contó con amplios recursos para la reconstrucción habitacional por motivos de los sismos, la inversión jamás rebasó el 2.8 % de los mismos.

Asimismo, Fonhapo a partir del año 2001 y a la fecha instrumenta el Programa de Subsidios al frente que tenía anteriormente Sedesol denominaba VivAh (1998-2002), incorporándole un nuevo elemento el de mejoramiento de la vivienda, referido exclusivamente para dotar con piso de cemento las viviendas de las familias beneficiadas y denominado Programa “Tu Casa”.

Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de Fonhapo en el periodo 1983-2003, el año que se asignó un mayor número de estos fue en 1990 cuando se colocaron 59,506 y a partir de ese año, la tendencia era hacia su práctica desaparición y liquidación, cuando en el año 2000, solo contó con recursos para 6,730 créditos.

Cabe señalar que en los años siguientes la situación se reversionó, hasta alcanzar tener programado en el 2003, según el Tercer Informe de Gobierno la asignación de 122,829 créditos, situación que no se logro

por ningún motivo a la eficiencia o eficacia de Fonhapo, sino a que el Gobierno de Lic. Vicente Fox, transfirió los recursos del Programa VivAh de la Sedesol hacia el Fonhapo.

Paradójicamente, del total de la inversión ejercida por todas las instituciones de vivienda, los recursos de Fonhapo que fueron aumentados gracias a las transferencias del extinto programa VivAh de la Sedesol, representa el 1.2% del total de los recursos, con lo cual se manifiesta que esta institución, si bien continua otorgando un mayor número de créditos estos no se destinan para la vivienda terminada, con lo cual se manifiesta como una entidad financiera con fines de control de política habitacional popular.

Cabe señalar que históricamente, de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, los recursos del Fonhapo jamás rebasaron el 5% de los mismos.

Hipótesis No. D

Demanda de vivienda

La demanda de vivienda corresponde a la cantidad de viviendas nuevas o el mejoramiento de las viviendas usadas que la población necesita de acuerdo a su nivel de ingreso, a las limitadas líneas de crédito, tasas de interés y, a un precio dado en un determinado momento, teniendo la capacidad efectiva para pagar por dicho bien, demanda de viviendas que, históricamente y a la fecha tiene un cúmulo importante de rezago.

Conclusiones

- 5) La enorme expansión del sistema capitalista a través de sus cambios tecnológicos y económicos ha permitido al mundo sostener a la vez una población mucho mayor y también unos niveles de vida mucho más altos que nunca en la historia. Las dos características más destacadas del crecimiento económico en la segunda mitad del siglo XX han sido un ritmo sin precedentes y una distribución desigual entre países y regiones. Entre 1950 y 1999 el Producto Interno Bruto (Pib) a precios constantes se multiplicó por ocho. Durante el mismo período la población mundial creció de 2,500 millones de personas en 1950 a 6,000 millones en 1999. Debido a la aceleración del progreso tecnológico, el crecimiento de la producción se ha mantenido muy por encima del crecimiento demográfico dando lugar a una triplicación del Pib per cápita.

Los beneficios de este crecimiento sin precedentes de la economía mundial han sido desiguales. Los datos agregados ocultan las desigualdades cada vez mayores en los ingresos. Mientras que el Pib per cápita de la cuarta parte más rica de la población mundial se ha sextuplicado a lo largo del siglo, los ingresos per cápita de la cuarta parte más pobre de la población mundial no han llegado a triplicarse. El porcentaje de la población mundial que vive en la pobreza absoluta (con menos de 1 dólar de los EE.UU. por día) es de alrededor del 24% en 1998. Sin embargo, la cantidad de pobres en cifras absolutas no ha cambiado mucho y en 1998 ascendía a 1,200 millones de personas.

Tendencia de la población a nivel mundial

El siglo XX fue un siglo de crecimiento demográfico y desarrollo económico sin precedentes, entre 1900 y 1999, la población mundial aumentó de 1.6 a 6.0 millones de personas, el 80% de ese aumento tuvo lugar después de 1950. El rápido crecimiento demográfico fue ocasionado por notables reducciones de la mortalidad, especialmente en las regiones menos desarrolladas, en las que la esperanza media de vida al nacer aumentó en más de 20 años durante la segunda mitad del siglo.

Como resultado, la población mundial ha aumentado cerca de un 150% desde 1950, con una tasa de crecimiento que alcanzó el 2.04% anual a fines del decenio de 1960. Los incrementos anuales de 86 millones de personas registrados a fines del decenio de 1980 fueron los mayores de la historia, de esta manera la población del mundo aumentó en 1,000 millones de personas en sólo 12 años (de 1987 a 1999), el período más corto de la historia para semejante aumento.

No obstante, el crecimiento de la población mundial ha estado acompañado de una disminución considerablemente de la fecundidad. Entre 1965 y 2000 la tasa de fecundidad mundial se redujo de 4.9 a 2.7 nacimientos por mujer. A pesar de la disminución de la tasa de fecundidad a niveles relativamente moderados, continúa aumentando el número de nacimientos, debido al aumento del número de mujeres en edad reproductiva.

Asimismo, cabe señalar que no sólo se observan diferencias importantes en el crecimiento previsto de la población de los principales grupos de desarrollo, sino que además las diferencias aumentan en el plano nacional. Actualmente, seis países representan la mitad de la población mundial (51.6%). Estos son por orden decreciente: China, la India, los Estados Unidos de América, Indonesia, el Brasil y la Federación de Rusia. En 2040, es probable que ocho países representen un porcentaje análogo: la India (cuya población se prevé que supere a la de China), China, los Estados Unidos de América, el Pakistán, Indonesia, Nigeria, Bangladesh y el Brasil.

Además, mientras que en el 2000, de un total de 189 países, 23 de ellos representan aproximadamente las tres cuartas partes de la población mundial, para el año 2040 serán 28 países los que alcanzarán ese porcentaje.

Dado que las diversas regiones del mundo están en distintas fases de la transición entre índices altos y bajos de mortalidad y fecundidad sus trayectorias de crecimiento son distintas y conducen a cambios significativos en la distribución geográfica de la población. En 1950 el 68% de la población mundial vivía en las regiones menos desarrolladas; actualmente, el 80% vive en ellas. De los 77 millones de personas que se suman anualmente a la población mundial, el 97% vive en las regiones menos desarrolladas.

En efecto, en las regiones menos desarrolladas se incluyen países de baja fecundidad como China y una serie de países de elevada fecundidad, como Afganistán, la República Democrática del Congo, el Níger y el Yemen, cuyas tasas no han mostrado aún una tendencia a la baja. En el caso de este último grupo, los niveles de fecundidad seguirán siendo elevados en los próximos años.

Entre las zonas principales, África cuenta actualmente con la fecundidad más elevada y seguirá registrando altas tasas a lo largo de los próximos años. Entre 2000 y 2040, se prevé un pronunciado descenso en la fecundidad global de África, de 5.3 a 2.4 niños por mujer. En consecuencia, cabe esperar que su población se duplique con creces para pasar de 794 a 2,000 millones entre 2000 y 2040. En el extremo opuesto, Europa tendrá la fecundidad más baja de todas las zonas principales y las previsiones apuntan a 1.3 niños por mujer durante el período de 2000 a 2015.

Urbanización y ciudades más pobladas a nivel mundial

En todo el mundo, después de los alimentos, el rubro de la vivienda es el más importante en el presupuesto mensual de una familia pobre y representa aproximadamente al 33% de éste; en África y América Latina, esta proporción se sitúa entre 45% y 50%.

Los países subdesarrollados están actualmente experimentando una urbanización análoga a la que los países desarrollados experimentaron en el pasado, con poblaciones urbanas que se duplican y triplican en uno o dos decenios. La diferencia está en que los habitantes urbanos del mundo en desarrollo tienen un ingreso anual de 200 dólares por persona, en comparación con más de 20,000 dólares en los Estados Unidos.

Asimismo, la falta de vivienda adecuada es uno de los problemas más angustiantes a que se enfrenta la humanidad. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos calculó en 1995 que más de 1,000 millones de personas en todo el mundo ocupaban viviendas que no reunían las debidas condiciones y que la población de personas sin hogar en todo el mundo superaba los 100 millones.

La precariedad de las condiciones de alojamiento urbano constituye un problema mundial, pero esas condiciones son peores en los países en desarrollo. El Programa Hábitat señalaba que 600 millones de personas vivían en hogares que eran una amenaza para la vida y la salud en Asia, África y América Latina. La amenaza de que haya una masa de personas sin hogar es mayor en esas regiones porque es allí donde la población crecía a un ritmo más rápido.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud ha hecho hincapié en que la vivienda es el factor ambiental único más importante asociado a la enfermedad y la esperanza de vida. En muchas naciones de todo el mundo, la falta de vivienda adecuada se ha vinculado a epidemias, delincuencia y malestar social.

- 6) Las Naciones Unidas consideran que existen cinco variables socioeconómicas para medir el grado de desarrollo de un país: Educación, Salud, Alimentación, Vestido y Vivienda. En este sentido una de las necesidades más apremiantes que tiene la población para alcanzar cierto grado de desarrollo económico es el acceso a una vivienda.

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) a mediados de 2002 habitaban en México 102.4 millones de personas diseminados en más de 199 mil asentamientos humanos. Cabe señalar que un importante rasgo de la distribución de la población en el territorio nacional es la coexistencia de un perfil de concentración urbana creciente y otro de enorme dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades.

El proceso de concentración urbana se refleja en el hecho de que cerca de 47.4% de la población habitaba en 114 localidades con más de 100 mil personas, el 27.2% radica en 2,899 asentamientos localizados en el territorio nacional de entre 2,500 y menos de 100 mil habitantes, mientras que en el otro extremo, la dispersión de la población rural en el país se manifiesta agudamente en el crecimiento del número de localidades. Se estima que el 25.4 % de la población radica en aproximadamente 196 mil asentamientos de menos de 2,500 habitantes.

Asimismo, estos datos dan cuenta de un intenso proceso de concentración de población en el país. Las entidades más urbanizadas son Baja California, Distrito Federal y Nuevo León, donde más de 91% de su población reside en las principales localidades. En contraste, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca presentan un predominio de asentamientos rurales.

De lo anterior, se desprende que la problemática de los asentamientos humanos y la vivienda no se ha encauzado adecuadamente, ya que a la fecha se ha polarizado la concentración poblacional e industrial en 4 grandes zonas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, existiendo en paralelo un sin fin de localidades que carecen de los servicios elementales.

- 7) La necesidad de una vivienda adecuada se describe en varios instrumentos internacionales de derechos humanos:

Derivado de la presión internacional, la Administración Pública llevó a cabo la firma de La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948, que afirma en el párrafo 1 del artículo 25: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda ...".

Quizá la base jurídica internacional más firme del derecho a la vivienda se encuentre en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, el cual es un instrumento legal obligatorio que exige a los Estados que lo ratifican hacerse responsables jurídicamente ante sus ciudadanos, sobre el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

A su vez, uno de los textos de derechos humanos de las Naciones Unidas el de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, incluye en el artículo 5, la obligación de los Estados a "garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos... económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la vivienda..." en el que al 1º de diciembre de 1995, 145 países lo habían ratificado.

Cabe señalar que, aunque se reconoce la importancia de una vivienda adecuada para todos como objetivo importante que hay que conseguir, algunos países aducen que sería contraproducente reconocer universalmente como derecho humano la necesidad de una vivienda adecuada, pues con ello

se asignaría una carga demasiado grande a los recursos de los Estados. En la reunión de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, celebrada en mayo de 1995 en Nairobi, el jefe de la delegación de los Estados Unidos insistía en que aunque no había desacuerdos de fondo respecto del objetivo de proporcionar vivienda adecuada a todos, preocupaba a los Estados Unidos las repercusiones jurídicas internacionales que tendrían el reconocimiento explícito del derecho a la vivienda, aduciendo que si a escala internacional se acordara el derecho a la vivienda, ello implicaría que podría recurrirse a una tercera parte para decidir e intervenir en caso de violación de ese derecho.

Hipótesis No. E

Creación de instituciones por parte de la Administración pública correspondientes a situaciones coyunturales

Los organismos que han sido creados por la administración pública en materia de fomento a la vivienda, corresponden a situaciones coyunturales más que a una política definida en materia habitacional, instituciones que a la fecha no se encuentran debidamente organizados tanto en su interior como en sus relaciones intrasectoriales, lo que ha dado como resultado que se presente duplicidad de funciones de éstas instituciones, misma que se trata de subsanar con recortes presupuestales, obedeciendo más a ajustes o recorte administrativos, que a un ajuste para aumentar la eficiencia y eficacia en la administración de los organismos.

Conclusiones

- 8) El papel que debe desarrollar el Gobierno como impulsor del desarrollo social y, en particular como promotor del fortalecimiento institucional de los organismos de vivienda, se constata entre otros aspectos, en planteamientos teóricos basados en el marco de la administración gubernamental.

En primera instancia, será necesario distinguir entre administración pública y gestión pública. La primera connota una orientación tradicional centrada a la aplicación de funciones administrativas, la cual será una disciplina aplicada y basada en la utilización de conceptos administrativos tradicionales. Por su parte la segunda, connota una orientación hacia la acción y solución de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación.

En este sentido, las investigaciones a realizar, se referirán al conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la tradición de reflexión intelectual, basada en las disciplinas académicas y en la profesionalización de quienes están involucrados en problemas de gestión en el sector público. En este sentido, la administración pública queda como disciplina y, la gestión pública como práctica.

Al respecto la gestión pública tradicional está siendo criticada con la ideología de reinventando el Gobierno, la cual implica el paso de un sistema burocrático a un sistema empresarial, con lo que el Gobierno se convierte en un catalizador, más que en un proveedor de servicios, que genere ganancias en lugar de gastos, que se oriente al mercado, que se anticipe, que tenga una misión clara, que se acerque a la comunidad, que destaque las necesidades de los clientes y que se descentalice.

Por otra otros autores señalan en contraparte que: los ciudadanos, no los empresarios deben estar a cargo del Gobierno; el Gobierno debe servir al interés público y no alimentar egos empresariales; el Gobierno debe operar con base a la constitución y no bajo misiones particulares; el Gobierno debe entrar en sociedad con entidades privadas siempre que sea el socio principal; el Gobierno debe ser flexible e innovador pero debe rendir cuentas; el Gobierno debe buscar resultados sin atropellar a los empleados públicos; en este sentido, se debe dar soluciones con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se puedan beneficiar de ésta.

Asimismo, es conveniente mencionar que existen posiciones encontradas con respecto a la gestión pública y la privada. Una de las mayores diferencias, se encuentra en que, las organizaciones públicas tienen un grado de influencia política y, de regulación a la cual son sometidas por los controles externos impuestos por las fuerzas sociales.

Si bien toda organización es “pública” en cierto grado, las burocracias con su utilización de propiedad pública, fondos públicos y modos de control social son diferentes a las del mercado.

Adicionalmente, la gestión pública no solo se encarga de la distribución de bienes y servicios, sino que también protege los derechos ciudadanos y la integridad de la Ley. De ahí que el titular de un organismo público, a diferencia del privado, tiene que equilibrar las fuerzas, algunas veces contradictorias.

- 9) La Administración pública en materia de fomento a la vivienda, correspondió a situaciones coyunturales de presión internacional más que a una política definida de forma local en materia habitacional, al respecto la planeación se remonta a los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat), celebrada en Vancouver (Canadá) en 1976, en la cual se buscaba que los países participantes delinearán su marco jurídico.

Para ello, en ese año se reformó la Constitución General de la República Mexicana para dar cabida a los planteamientos internacionales en la materia, así en el artículo 27 se dictaminó las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y en los artículos 73 y 115 se señaló la necesidad de que concurrieran el Gobierno Federal, el gobierno estatal y municipal para expedir leyes locales de asentamientos humanos.

Cabe señalar que, el 26 de mayo de 1976 se dio a conocer la Ley General de Asentamientos Humanos y en el primer año de gobierno de la administración 1976-1982 del Lic. José López Portillo, tomando la estructura de la Secretaría de Obras Públicas (Sop) de la anterior administración, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop).

En 1978 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Pndu) cuyo objetivo fue establecer la política general para los asentamientos humanos. En 1979 la Sahop elaboró el primer Programa Nacional de Vivienda 1980-1982, en el que se propuso atender los problemas de habitación sobre la base de tres líneas de acción principales: vivienda terminada, vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda.

Con el cambio de autoridades federales de la administración 1982-1988 del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, desaparece la Sahop y se decretó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con funciones similares a su antecesor saho, en la que se dio creación, a la Subsecretaría de Vivienda, con el objeto de lograr la coordinación en las acciones de los diferentes organismos involucrados en materia de vivienda que se habían desarrollado de diversas formas, especificando qué organismo de vivienda atendería a cada uno de los segmentos solicitantes de habitación.

En 1983, se confiere en el artículo 4º Constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Asimismo, se da a conocer la Ley de Planeación, la Ley Federal de Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (Pnd) y se presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.

En la administración del Lic. Salinas de Gortari, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 diseñado para instrumentar el ordenamiento territorial y distribución de la población como principales objetivos y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social que se abocó a atender las acciones en materia de política general de distribución de la población, de impulso de la desconcentración en materia de desarrollo urbano y de fomento a la producción de vivienda. En este periodo se crea el Programa de 100 ciudades en que se identifican las principales localidades a las que el gobierno federal canalizaría sus inversiones.

El Programa 100 ciudades tenía como objetivo principal garantizar el desarrollo urbano ordenado, en un conjunto de 116 ciudades seleccionadas de entre los 31 estados y el Distrito Federal que conforman el país, las cuales contaban con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, teniendo importante influencia en sus entornos regionales.

En el caso particular de la Sedue, entre 1982 y 1994 llevo a cabo normas de política de vivienda en las siguientes instituciones:

- Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (Fidaca)

En el caso del Fideicomiso Acapulco, hacía finales de la década de los sesenta la demanda por vivienda de grupos de menores ingresos y las características que conformaron el estilo de relación que estos grupos, no constituyeron factores decisivos en la elaboración de una política habitacional explícita destinada a estos sectores.

La relación entre los pobres de la ciudad y el gobierno se dio sobre la base de demandas específicas, mediadas generalmente por un líder local al que con frecuencia se le identificó como "cacique urbano". Un ejemplo de este tipo de liderazgo es el del "Rey Lopitos" en la colonia De la Laja en Acapulco, Guerrero, quien actuando como señor feudal favorecía a su séquito, actuando sin pedir opinión a nadie.

El cacique urbano fue en muchos casos el comisario ejidal que favoreció y toleró las invasiones ilegales, o se dedicó a vender lotes de fraccionamientos clandestinos o "permisos" para ocupar terrenos. Por lo general, este tipo de líder consolidó su prestigio y su poder al gestionar exitosamente ante el gobierno la incorporación de servicios urbanos básicos y la regularización de la tenencia del terreno.

Para esto usó sus contactos en el gobierno y su influencia personal, asegurando a cambio la lealtad de sus representados al sistema político. Debido a que las manifestaciones políticas de estos grupos se "resolvían" no fue necesario instrumentar una política habitacional relevante, desde el punto de vista de la movilización de recursos, que estuviera destinada a estos sectores.

- Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (FIDELAC)

Echeverría puso en marcha los programas de parques industriales, mientras que López Portillo se inclinaba por la experiencia francesa de "desconcentrar-concentrando", vislumbrando la posibilidad de explotar en la zona los yacimientos ferríferos de Las Truchas, generar energía eléctrica, fomentar la agricultura, etc.

A este gran proyecto le siguió, a principios de la década de los setenta, la construcción del complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, mejor conocido como Sicartsa (Siderúrgica Lázaro Cárdenas).

En la década de los setenta sucedieron grandes cambios en la zona; el entonces municipio de Melchor Ocampo cambió su nombre por el de Ciudad Lázaro Cárdenas (1972); para solventar las necesidades de la población que llegó a trabajar a la zona, por la construcción de la siderúrgica, se creó el Fideicomiso para el Desarrollo de Lázaro Cárdenas (Fidelac), recibiendo en patrimonio 695 hectáreas que fueron expropiadas al Ejido Melchor Ocampo para el desarrollo urbano.

La construcción de una de las siderúrgicas más grandes de Latinoamérica originó una migración importante a la nueva ciudad: la cual pasó de 8 mil habitantes en la década de los sesenta a 24 mil en la de los setenta, y en el año 2004 habitan más de 170 mil personas en el municipio.

- Programa Emergente de Reconstrucción Habitacional

La operación de este Programa Emergente, Fase I y Fase II, sólo pudo resolver una parte de las necesidades habitacionales derivadas de los sismos, pues quedaron excluidos los damnificados que en virtud de sus ingresos, situación ocupacional y condición familiar no pudieron cumplir con los requisitos para acceder al tipo de viviendas financiadas por el gobierno.

Cuando en 1985, se atendieron a los damnificados, se asignaron 23 campamentos a efecto de reubicar provisionalmente a los afectados, donde inicialmente eran mil 457 familias, con más de seis mil habitantes, pero en la verificación del último censo se incrementaron a mil 607 familias con una población de siete mil 392 personas.

Este incremento se dio en el transcurrir de los años 1985-2002 ya que estos rezagados de los programas del gobierno y otros que, al no contar con vivienda, se les unieron, se movilizaron para habitar los albergues de emergencia y las vecindades dañadas por los sismos, ya que conforme estas habitaciones inadecuadas fueron desocupadas por los beneficiados por los programas emergentes del gobierno, nuevas familias ocupaban los lugares vacíos.

- Programa Nacional de Solidaridad

A partir de diciembre de 1988, la política gubernamental mexicana de combate a la pobreza recibió un nuevo impulso, como parte de las primeras medidas de gobierno tomadas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, época en la que fue creado el Programa Nacional de Solidaridad, un instrumento de política social que estaba encaminado a la superación de los rezagos sociales de los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana.

Solidaridad fue un rubro importante del sector desarrollo social, pero en realidad nunca llegó a representar más del 7% del gasto social y por ende, su participación no excedió del 3.5% del gasto programable del sector público. A la luz de estos porcentajes, difícilmente el programa podía ejercer presiones sobre las finanzas públicas, atendiendo a su relativamente modesto impacto macroeconómico, en este sentido si bien se realizaron infinidad de obras, eran con montos modestos por unidad.

Fue en el rubro de los servicios relacionados con la vivienda y en la construcción en algunos casos de viviendas terminadas, en el que Solidaridad cosechó sus realizaciones, especialmente en el terreno de la pavimentación de comunidades y en la dotación de agua potable a las viviendas.

- El Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh 1998-2001)

El último programa de vivienda que tuvo a su cargo la Sedesol fue el Programa VivAh, el cual solo lo tuvo por una corta temporada de 1988 al 2001, ya que posteriormente por instrucciones del nuevo gobierno del Lic. Vicente Fox se transfirieron los recursos al Fonhapo, aduciéndose que se presentaba duplicidad en ambas instituciones, misma que se trató de subsanar con recortes presupuestales, obedeciendo más a ajustes administrativo, que a un acoplamiento para aumentar la eficiencia, eficacia y congruencia en la administración del organismo.

La forma de operar el programa fue mediante la asignación de un subsidio por familia, diseñándose una evaluación socioeconómica de los solicitantes, para lo cual se llenaba mediante una cédula de Información y se verificaba la información mediante visita domiciliaria.

La vivienda contaba, con servicios de drenaje, agua potable y electricidad. En algunos casos incluía pavimento y banquetas.

En el periodo 1999 al 2000, se consideraba que el precio de este tipo de vivienda (sin incluir el terreno urbanizado) era de \$28,000, para lo cual el beneficiario aportaría como ahorro previo la cantidad de \$7,000, mientras que el subsidio sería de \$21,000.

El lote era proporcionado por las autoridades locales siendo en promedio de 90 a 160 m², dependiendo de la disponibilidad de tierra urbana por parte del gobierno participante, la edificación era de 21 a 26 m², lo que daba por resultado una vivienda progresiva, o pie de casa, con futuro de ampliación en el terreno sobrante por edificar. El área de construcción, incluía baño con WC. (3 m²) y un cuarto de usos múltiples (18 m², que en un principio, era recamara, cocina y sala. No obstante, se edificaron algunas viviendas que incluían 2 recamaras en algunas entidades de la república, ya que por un precio de \$28,000 era casi imposible edificar un m² más de construcción.

El costo del lote urbanizado oscilaba en una cantidad semejante al precio de los materiales empleados en la construcción (\$28,000), con la cual el costo de la edificación de la vivienda, más el costo del lote urbanizado, daba un total de \$56,000.

10) Los organismos que ha creado la administración pública en materia de fomento a la vivienda, corresponden a situaciones coyunturales más que a una política definida en materia habitacional,

instituciones que a la fecha no se encuentran debidamente organizados, mismos que han aparecido y se han extinguido de acuerdo al gobernante en turno, al respecto los antecedentes de la intervención de la gestión de la administración pública para dotar de vivienda a la población, se remontan a la época de la revolución mexicana, fecha en la que Gobierno empezó a recibir presiones de sindicatos de obreros y empleados para que se les apoyara en la construcción de las mismas. Sin embargo correspondió al Gobierno de Plutarco Elías Calles la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles a favor de los empleados federales y la creación en 1926 de la primera institución abocada para tal fin, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, que posteriormente se convirtió en el Fovissste.

Posteriormente, con el propósito de brindar atención a los requerimientos de infraestructura y servicios públicos, indispensables para el desarrollo urbano del país, el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez creó el 20 de febrero de 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (Bnhuopsa). En este sentido ésta institución de la administración pública se abocó a identificar la problemática urbana, destacando entre sus funciones principales la del financiamiento de la infraestructura rural y urbana, donde las hipotecas actuaban como garantía.

En 1936 el entonces Departamento del Distrito Federal (Ddf) construyó los conjuntos Balbuena y San Jacinto para sus trabajadores, comenzando así la injerencia de instancias gubernamentales en materia habitacional y el concepto de "vivienda de interés social".

En 1947, en la Ley Orgánica del Bnhuopsa se estableció la creación del "Fondo de Casas Baratas" que en 1949 pasó a ser el "Fondo de Habitaciones Populares" (FHP) y no es sino hasta 1981 cuando dicho fondo se convierte en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-FONHAPO.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social comienza en 1953 la realización de programas de vivienda en renta para sus derechohabientes, suspendiendo esta actividad en 1962. El Imss construyó las unidades Santa Fe (diseñada por el Arq. Mario Pani en 1957 con 2,200 departamentos), Tlanepantla (en 1958 con 1,540 departamentos), Independencia (llevado a cabo en 1960 con 2,234 departamentos), la Esmeralda (en 1970 para albergar 576 departamentos) así como Legaria y Tlatilco, entre otras, sumando 10 mil 600 viviendas. Los programas de construcción fueron financiados esencialmente con las reservas financieras del instituto, lo cual no era problemático en esos años, pues aun no se tenían que enfrentar el pago de pensiones de jubilación.

Cabe señalar que en esa época buena parte de los programas se enfocaron a la construcción de vivienda para alquiler, política que estaba ampliamente subsidiada, al grado que lo que ingresaba al organismo como cobro solo alcanzaba para cubrir los gastos de administración de los conjuntos habitacionales, por lo que la inversión nunca se recuperó, siendo hasta los años de los 80 que se decidió vender los departamentos a la población que habitaban las unidades.

En 1954, se crea el Instituto Nacional de Vivienda (Inv) con las funciones de atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales económicamente más débiles; analizar el problema habitacional y establecer una política nacional en la materia, coordinando además los esfuerzos, tanto de las dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, como los del sector privado, con objeto de sistematizar los procedimientos de edificación y lograr un abatimiento de los costos.

Un año más tarde, el Ejército Mexicano crea la Dirección de Pensiones Militares el 26 de diciembre de 1955, aunque se desconoce con exactitud la forma en que laboró, la cual es el antecedente de Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Issfam), el cual administra el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi) con administración directa como organismo descentralizado de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El Issfam-Fovimi se constituyó para construir unidades habitacionales en las ciudades más importantes del país, lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas o vendidas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para personal de tropa.

En 1958, se inicia la construcción de la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos, hoy conocida como Nonoalco Tlatelolco, siendo el proyecto de edificación de la unidad habitacional más

grande y moderna de América Latina, quien originalmente abarcaría de Buenavista a lo que ahora se denomina Vía Tapo, donde está la terminal de autobuses de San Lázaro, pero el presupuesto se terminó en la tercera sección. En 1964 cuando se terminó de construir toda la unidad Tlatelolco se calculaba que contaba con 100 mil habitantes.

En la concepción original del proyecto de la Unidad Habitacional Tlatelolco, se propuso poner en práctica los mayores adelantos de planeación arquitectónica de la fecha: Reducción de costos por edificación de vivienda, departamentos amplios en metros cuadrados de construcción, áreas verdes, red de gas entubada, desecho de basura en todos los departamentos, cisternas gigantes, escuelas, cines, espacios deportivos, culturales, vigilancia las 24 horas, elevadores, estacionamientos, iluminación en todas las áreas, etc. En la torre insignia del edificio Nonoalco-Tlatelolco (antes del temblor de 1985 ahí se encontraban las oficinas de Banobras).

Para 1961, de acuerdo a las instancias de comunicación social y difusión de documentos oficiales del sector público relacionado con la construcción habitacional, la creación del Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi), obedeció a un origen eminentemente nacional de apoyo a la vivienda popular, mientras que otros investigadores sobre todo aquellos relacionados con la Academia, señalaban que estaba asociado al proyecto político del Presidente John F. Kennedy para los países de América Latina conocido como "Alianza para el Progreso". Este programa consideró ayuda de los Estados Unidos a varios países de Ibero América, entre ellos México, para la construcción de infraestructura diversa (agua, caminos, drenaje, electricidad, etc.) y por supuesto vivienda. El financiamiento original y hasta la fecha, siempre contempló recursos del exterior y una de las primeras unidades habitacionales lleva el nombre de Unidad Presidente Kennedy-Artes Gráficas, que consta de 94 edificios con 3,104 departamentos en la colonia Jardín Balbuena en la ciudad de México.

Por otra parte, los antecedentes de la Sociedad Hipotecaria Federal, se encuentran el 10 de abril de 1963 cuando fueron instituidos el Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (Foga). Ambos, se crearon como organismos para financiar y para garantizar créditos de vivienda económica respectivamente, en la que el Banco de México establecía la inversión obligatoria en líneas de crédito para la construcción vivienda por parte de la banca privada, mientras que la participación de la Secretaría de Hacienda se daba a través de determinar el encaje legal en la que los bancos deberían de tener en forma obligatoria dichos recursos.

En ese año, la Secretaría de Hacienda planteó que la solución al problema de vivienda era la movilización masiva de ahorros internos, por lo cual puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda (Pfv), que sería operado por el Fovi a través del Banco de México, como una institución del sector público para la vivienda que ofrecería líneas de crédito a familias de bajos ingresos a través de la banca comercial.

La meta original del Pfv era la de apoyar el financiamiento de 2,800,000 casas en un lapso de 40 años (1963-2003), con un promedio de 70,000 viviendas anuales.

Para el 31 de diciembre de 1969, se crea Acción Urbana e Integración Social (Auris), organismo de vivienda del Estado de México, quien fue el primero en su tipo en México y América Latina. Auris fungió como el organismo planificador del desarrollo urbano en su entidad y de él se desprendieron diversas dependencias, como la Comisión para la Regulación del suelo del estado de México (Cresem), el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (Fidepar), y la dirección de desarrollo urbano.

En las décadas de los 70's y 80's, realizó 20 desarrollos habitacionales denominados "Izcallis", 19 desarrollos sociales progresivos, 5 parques industriales, la creación de Cuautitlán Izcalli para un millón y medio de habitantes y, la integración de la reserva territorial.

Por su parte, el Instituto de la Vivienda (Inv) fue transformado en el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco).

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento

que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), mediante el Decreto de Ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

En agosto de ese año, las viviendas que tenía a su cargo el Imss, desde las de renta como las de recuperación de cartera crediticia, pasan con el tiempo a la administración del Infonavit. El plan original preveía la construcción de 100,000 unidades anuales en viviendas con superficie en promedio de 70 metros cuadrados en terrenos individuales o multifamiliares con numerosos servicios.

Ese mismo año, el 10 de noviembre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional para quedar en los siguientes términos: "...el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos...", lo cual da creación del Fovissste.

Por otro lado, en el norte del país, en Monterrey Nuevo León se constituyó una comunidad denominada "Tierra y Libertad" que invadió varios predios y que amenazaba con extenderse por la región, por lo que se creó en julio de 1973 Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), quien fue una de las primeros institutos de vivienda que luego proliferaron en los demás estados con el fin de llevar a cabo programas de regeneración urbana.

En el Distrito Federal en 1973 fue creado el Fideicomiso de Desarrollo Urbano (Fideurbe), ideado para apoyar la adquisición de terrenos, a través de la regularización de los predios, concibiéndolo no sólo como un mecanismo de regularización de asentamientos ilegales, sino también como un instrumento de planeación urbana.

Ya en 1974, el Infonavit llevó a cabo la construcción de viviendas en forma masiva, siendo ejemplo de esta la unidad "El Rosario", la cual consta de 17 mil viviendas con una superficie de 42 a 60 metros cuadrados (departamentos, casas dúplex y unifamiliares), compartidas por la delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla, siendo a la fecha la más grande de América Latina, superando a la Unidad Tlatelolco y que consta con una población cercana a los 100,000 habitantes.

El día 2 de abril de 1981 a través del Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-Fonhapo, quien sería la institución que atendería la problemática de la vivienda en el ámbito nacional. El organismo se constituyó dentro de la estrategia de apoyo al financiamiento habitacional para la clase más desfavorecida, como un organismo independiente de Banobras. El Fondo tuvo como objetivo primordial el de financiar vivienda para la población de menores recursos en el país, y apareció para sustituir en cuanto a sus funciones, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco) en diciembre de ese mismo año.

Simultáneamente a la constitución del Fonhapo, se estableció que el patrimonio del Indeco pasara a formar parte de los patrimonios de los Institutos Estatales de Vivienda, que en algunos casos ya existían desde tiempo atrás y en otros se establecieron en ese entonces, para ampliar sus alcances y permitirles trabajar coordinadamente con el Fonhapo en la promoción y asignación de financiamiento.

Así, el Fonhapo articuló sus primeras acciones en los estados a través de instituciones como el Patronato Estatal para la Vivienda en Hidalgo, el Instituto Estatal de Desarrollo Urbano (Indeur) en Chiapas, la Promotora Michoacana de Vivienda (Promivi), la Comisión Estatal de Vivienda (Comevi) en Querétaro, y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) en el Estado de México.

Todas estas instituciones, constituidas con un patrimonio aportado por el extinto Indeco y con recursos fiscales de los estados, recibieron buena parte de su financiamiento del Fonhapo, por lo menos en lo que concierne a las habitaciones para grupos de menores ingresos. La manera como funcionan actualmente estas instituciones es realizando proyectos de vivienda propios e independientes, con una administración y realización local, pero obteniendo créditos de instituciones más grandes.

De 1983 a 1989 Banobras no ejerció ningún crédito para la vivienda, teniendo como función principal participar directamente solo en obras de infraestructura para la vivienda, así como participar indirectamente en la edificación de viviendas al canalizar recursos hacia otras instituciones financieras públicas de los gobiernos de los estados y/o municipales para que fueran ellas las que intervinieran como entidades administradoras en la construcción de las mismas.

En 1983 en el Distrito Federal, con la entrada de la nueva administración se extingue el Fideurbe y el patrimonio pasa a ser del nuevo organismo denominado Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal (Fividesu) el cual se creó en diciembre de 1983.

Para 1985, la Sedue tiene a su cargo el Programa de Reconstrucción Habitacional. A raíz del temblor del 19 de septiembre, la administración central formuló un plan que denominó Programa Emergente de Vivienda Fase I y II. No obstante 17 años después de los sismos (en el año 2002), la Unión de Vecinos Damnificados 19 de Septiembre informaba que aún 150 familias de las más de seis mil que perdieron sus casas, aun vivían en campamentos.

En lo que se denominaba la unidad habitacional más grande y moderna de América Latina (Tlateloco), se desplomó parte del edificio Nuevo León y la población pasa de 100 a 55 mil habitantes. En ese año existían en Tlatelolco tres organizaciones vecinales, lo que permitió que en el momento de los sismos hubiera una movilización de inmediato, pues había una base organizativa, la que fue el origen de la Coordinadora Única de Damnificados. Con los sucesos posteriores, la organización quedó en unas cuantas manos que manipularon el movimiento y el Gobierno comenzó una campaña para que la gente vendiera sus propiedades, quedando muchos departamentos vacíos y las propiedades se devaluaron.

Actualmente, se estima que se esta repoblando lentamente y la ocupan unas 75 mil personas. Tlateloco, luego que fue planeada como el mejor modelo de convivencia, la población ha emigrado porque la unidad está atrapada en un cerco conflictivo como el de la inseguridad, exceso de basura (30 toneladas), aparición de ratas en la zona habitacional, tuberías rotas, fugas de agua, etc.

En 1991, la empresa más importante del país Petróleos Mexicanos (Pemex), quien tenía firmado con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (Stprm) un convenio en la que están pactadas de manera reservada las condiciones en que se da financiamiento a los trabajadores, tenía un monto promedio unitario del crédito por \$944,186.05, cifra que de ser real hubiese sido posible adquirir residencias en esa época e incluso a la fecha, de un gran numero de metros cuadrados y ubicados en una zona residencial de gran lujo, lo que podía reflejar datos que implicaban un desfalco o mal manejo en las finanzas de este fondo.

En 1993, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (sofoles) surgieron como resultado del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El esquema financiero utilizado por las Sofoles se ilustra claramente por su nombre en el idioma inglés: "Non-Bank Banks", es decir, bancos no bancos, en la que su operación crediticia es especializada y sus fuentes de fondeo están limitadas a su área de adscripción (hipotecario).

A mediados de 1994, el autofinanciamiento inmobiliario es reconocido por el gobierno federal, aunque cabe señalar que desde 1989 y en particular a raíz del aumento en las tasas de interés, se conformaron empresas de autofinanciamiento habitacional, donde grupos de personas aportaron sus recursos a un fondo común para la obtención de un crédito hipotecario. El autofinanciamiento inmobiliario en México intento iniciar en ese año con las empresas: Plan Firme, y Aco, quienes gozaron de mucha aceptación y éxito, sin embargo por mala administración de los mismos se les suspendió actividades. El primero de ellos entregó la administración a un fideicomiso manejado por la Banca Serfín, quien ejerció la cobranza sin integrar nuevos usuarios al sistema, hasta que en 1997 beneficio al último inscrito. Por su parte, Aco promovió un amparo contra la autoridad, que le fue otorgado en 1994 quien hasta la fecha sigue operando.

Asimismo, a partir de este año, el Fovissste deja de operar la línea denominada Vivienda Financiada, que correspondía a la edificación de las viviendas con una supervisión directa de este organismo. Posteriormente, la supervisión queda en términos indirectos y/o escasa – nula, dejando que las

constructoras privadas se encarguen de la misma. A este mecanismo, el Fovissste le denominó “nuevo enfoque para convertir al Fovissste en un organismo de tipo financiero”.

Fovissste deja de construir propiamente los edificios, planear y realizar los desarrollos urbanos y se dedica a otorgar solo créditos, dejando que fuera el mercado quien facilitara la asignación y distribución de los nuevos precios de las viviendas de acuerdo a los costos de cada constructora, en lugar de un solo costo que era considerado por el Fovissste, quien era la entidad que definía la compra de terrenos y su urbanización al menor precio en beneficio de sus trabajadores.

En 1996, Banobras no ejerce ningún crédito para la vivienda.

Para 1997, Fovi continuó con su Programa Normal de Vivienda y puso en operación un nuevo proyecto, el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (Prosavi), que fue un programa de crédito para apoyar a familias con ingresos conyugales a partir de 1.75 salarios mínimos. Este programa se abrió tanto a los asalariados, como a quienes trabajaban por su cuenta, en el que se apoyó la compra de vivienda nueva para los jefes de familia que tenían ingresos no mayores a 5 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, con una asignación de los créditos mediante concursos en donde se ofertan enganches. Los interesados en participar en los concursos, se inscribían llenando la solicitud y depositando en efectivo el importe total del enganche de conformidad con las indicaciones del banco o Sofol que financiaba el conjunto habitacional, en la cual el enganche mínimo que se realizaba era de 7.5% del valor de la vivienda.

Cabe señalar, que en la fecha del concurso de enganches, primeramente se asignaba el crédito a los que ofrecieron un mayor porcentaje de enganche, hasta agotar las viviendas disponibles para ese concurso, en la cual los concursos de enganches los celebraban los bancos y/o Sofoles ante Notario Público. En el caso de que la población inscrita no ganara en el concurso, tenía dos opciones: Retirar su depósito o dejar su depósito en el banco o Sofol para el siguiente concurso.

En este caso, el Gobierno Federal pagaba por cuenta del ganador, al momento de la escrituración, el importe correspondiente a 8,000 Udi's como subsidio y complemento de enganche, que representaba cuando menos un 20% del valor de la vivienda Prosavi.

El 29 de septiembre de 1998, se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi). A partir de este año y hasta la actualidad Banobras no ejerce ningún crédito para la vivienda, lo cual da como resultado que durante el periodo 1983 a 2003, durante 13 años esta institución no destino un solo recurso a la edificación de la vivienda.

En el año 2000, al igual que las relaciones que mantiene Pemex, con su sindicato, la Cfe continuaba manteniendo una política similar nada transparente con el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (Suterm), quienes inauguraban un conjunto habitacional, en la ciudad de Guadalajara, que llevaba el nombre del líder sindical “Leonardo Rodríguez Alcaine”.

En el 2001, el fovi se transforma en la Sociedad Hipotecaria Federal, la cual es una Sociedad Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo, que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda, así como poder garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

Entendiéndose por mercado secundario de créditos, todas las operaciones por medio de las cuales se efectúe la venta de la cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas.

Así, la Shf no trabaja en forma directa con el público y toda la actividad se canaliza a través de Intermediarios Financieros Bancarios y no Bancarios, siendo éstas las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante la Shf.

En el 2002, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Snte) encabezados por su líder moral, la Profesora Elba Esther Gordillo, anunciaba que obtenían el compromiso del gobierno federal para 12 mil créditos para vivienda y creaban el Fondo de la Vivienda Magisterial. Al respecto, el Snte es el grupo de empleados más grande de Latinoamérica y se estima que la militancia en el sindicato es de 1 millón 300 mil trabajadores.

11) Las instituciones en materia de fomento a la vivienda, que actualmente han sido beneficiados por la Administración Pública de manera directa o indirecta, han desarrollado situaciones cambiantes en las que no necesariamente se halla beneficiado la población de escasos recursos solicitantes de un crédito para vivienda, al respecto:

- El Fonhapo desde su fundación, se estableció como una institución que debía atender, mediante el otorgamiento de créditos, las necesidades de vivienda para la población de más bajos ingresos, con cabezas de familia con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo, de preferencia no asalariados y con dependientes económicos.

Desde su fundación se señaló que la manera de acceder a los créditos del Fonhapo no sería a título individual, sino a través de organizaciones legalmente constituidas, aunque la responsabilidad por los créditos y las garantías hipotecarias le correspondería a las familias específicas acreditadas, y sus características socioeconómicas específicas serían tomadas en cuenta para determinar la procedencia o no del otorgamiento de créditos.

Esta variedad de instituciones sujetas de crédito del Fonhapo llevó a que, algunas organizaciones independientes tuviesen mayor incidencia que las pertenecientes a los sectores del PRI, generando un problema debido a la presión de estos organismos para la asignación de créditos. En última instancia, la asignación dependía de la disposición de espera por parte de algunas organizaciones y su relativo peso político, puesto de manifiesto por las movilizaciones organizadas, los plantones o las protestas que llevaran a cabo.

Este mecanismo de asignación provoco que la labor del Fonhapo se politizara a todos los niveles, tanto en el interior de la institución como con respecto a las asociaciones a las que atendía. La ventaja que, según el Fonhapo, se obtenía al no otorgar créditos individuales, es que los lazos comunitarios que vinculaban a los individuos dentro de dichas instituciones hacían que los pagos se veían asegurados porque la organización presionaba para que los individuos cumplieran, lo cual era una garantía de la solvencia de los acreditados.

Sin embargo, la ventaja evidente que iba más allá de los problemas de recuperabilidad de los créditos es que la capacidad legitimante de las acciones del Fonhapo se concentraba en organizaciones en lugar de diluirse entre individuos aislados, lo cual le daba un peso político mucho mayor. Es decir, el carácter de "agencia eminentemente política" del Fonhapo se vía sustentado precisamente en el mecanismo de asignación de créditos con que contaba.

En última instancia, el Fonhapo, al asignar créditos a organismos estatales de vivienda, organizaciones populares ligadas al partido gobernante o a organizaciones populares independientes, capitalizaba la legitimación al sistema político que la vivienda suele otorgar.

Por esa razón, por paradójico que esto resultara, ninguna de estas instancias tenía en principio una prioridad especial: sólo en la medida en que circunstancialmente resultara conveniente apoyar a un grupo o a otro, la acción del Fonhapo se volcaba en esa dirección. Esto generaba un problema político de magnitudes enormes en el que la pertenencia a las organizaciones populares ligadas al gobierno o al partido en el poder no eran recompensadas, y con frecuencia se "premiaba" - dependiendo de la coyuntura específica- a los grupos "disidentes" o "independientes".

Entonces las organizaciones populares presionaban, ya no por un apoyo gubernamental para la provisión de vivienda, sino para que entre los créditos que el Fonhapo estaba por conceder, los suyos fueran precisamente los promovidos. Esto permitía a la institución discernir durante el periodo de espera qué grupos organizados eran los verdaderamente más fuertes y potencialmente más peligrosos para darles prioridad.

No obstante, debido a que Fonhapo no tenía suficientes ingresos, uno de los préstamos conseguidos en el exterior de manera más rápida, fue en 1986 cuando se obtuvo un préstamo del Birf, como respuesta a la preocupación surgida a causa de los sismos de la Ciudad de México en 1985, así como para llevar a cabo programas de lotes y servicios y vivienda progresiva en los estados.

Los recursos del Banco Mundial implican una serie de requisitos que condujeron a la institución a tener mayor cuidado con la recuperación de los fondos y los plazos, enganches e intereses, ya que dichos préstamos se hallaban parcialmente condicionados a una mejoría en la recuperación de los créditos.

- En el caso del Fovissste, esta institución por el volumen de construcción, desde su constitución siempre ha estado a la zaga del Infonavit, sin embargo el nivel o calidad de las viviendas ha sido sensiblemente superior a las del Infonavit, pues por lo menos entre 1970 y 1980 la inversión promedio por unidad osciló en alrededor de 120 salarios mínimos de la época, contra 78 de Infonavit.

Durante la época de los 80's, la estrategia del Fovissste se modificó ante la crisis, con lo cual la inversión promedio por vivienda se redujo considerablemente por vivienda a niveles de 55 a 65 salarios mínimos y una parte de los recursos tuvieron que ser canalizados al refinanciamiento de la deuda contraída.

Actualmente, su población objetivo son los trabajadores asalariados bajo el régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que sean titulares de depósitos a su favor por más de 18 meses en el Fondo de la vivienda, con ingresos desde 1 un smm y el crédito máximo con garantía hipotecaria es hasta 150 smm. Sin embargo, de acuerdo a un sistema de puntaje, en la que el diseño está programado para otorgar el menor número de créditos altos, el monto máximo se obtiene solamente cuando se da una combinación, en la que se cuente con una edad de hasta 35 años y un ingreso de por lo menos 8 smm.

Un punto importante a destacar es que, el número de derechohabientes de créditos Fovissste al año 2003, es de aproximadamente 2,100,000 trabajadores, de los cuales de acuerdo al Informe de Labores del Fovissste solo ha otorgado 559,737 créditos, cuyos montos varían de 30 hasta 150 smm. Lo anterior implica que la demanda satisfecha alcanza el 26.5% de los trabajadores y la demanda por cubrir a la fecha es de 73.5%.

- Para el caso del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el plan original preveía la construcción de 100,000 unidades anuales en viviendas con superficie en promedio de 70 metros cuadrados en terrenos individuales o multifamiliares con numerosos servicios.

Sin embargo, al poco tiempo esas proyecciones se corrigieron a causa en principio a los ajustes financieros y luego a la inflación desbordante, realizando viviendas con superficie de 50 a 55 metros m² y en algunos casos aún menores.

En esta época, lo que se percibía en el Infonavit era que la asignación de la vivienda se encontraba ampliamente politizada, en el sentido de que no todos los sindicatos o grupos organizados lograban que sus promociones fuesen aprobadas, pues había prioridad para aquellas sobre las que el Instituto sentía más presiones o bien, sabía que obtendría alguna ventaja adicional al autorizarlas. A pesar de que subsistía un sistema computarizado, había razones para creer que los criterios utilizados para seleccionar las promociones para la construcción de viviendas que habrían de ser autorizadas eran más bien de tipo político, con un amplio margen para la discrecionalidad de los funcionarios del Instituto.

El Infonavit llevó a cabo en 1974 la construcción de viviendas en forma masiva, siendo ejemplo de esta la unidad "El Rosario", la cual consta de 17 mil viviendas con una superficie de 42 a 60 metros cuadrados (departamentos, casas dúplex y unifamiliares), compartidas por la delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla, siendo a la fecha la más grande de América Latina y que consta con una población cercana a los 100,000 habitantes, cantidad superior a muchos municipios importantes del país.

De esta forma, alrededor del 70% de los beneficiados fueron obreros sindicalizados afiliados a las grandes corporaciones obreras (Crom, Croc, Ctm; etcétera), lo cual no correspondía con el perfil de los trabajadores inscritos en el instituto. Obviamente, el problema se remite no sólo al sistema de asignación de créditos, sino a la estructura misma del sindicalismo mexicano que permitía que prevalecieran cotos de poder, líderes "charros" y una cúpula obrera generalmente desligada de las demandas de sus agremiados.

Así con el objeto de construir más viviendas, a partir de 1985 se establece que las unidades habitacionales del Infonavit serían de un modelo más o menos estandarizado de 55 metros cuadrados, además, el Instituto construía cada vez menos vivienda en el Distrito Federal, donde debido a los altos costos del terreno costaba más de un 50% adicional comparado con las ciudades del interior.

Esto, sin embargo, no fue un hecho premeditado o planeado dentro de una política determinada del Infonavit. Fue la inflación la que determinó el monto del subsidio, ya que los pagos de los créditos permanecieron fijos durante mucho tiempo con una tasa de interés del 4%. Si bien es cierto que a partir de 1987 el sistema fue modificado, -indizando- los pagos con respecto al salario mínimo, esta modificación no tuvo efectos retroactivos, por lo que el grueso de los subsidios lo constituía créditos viejos con pagos fijos.

A partir de 1992, el instituto deja sus actividades de promotor y constructor para consolidarse como una organización financiera. Así mismo buscó la asignación de recursos, basándose en un sistema de puntaje que tomara en cuenta factores como: salario del trabajador, edad, contribución total al fondo, número de años trabajados y número de dependientes.

Su población objetivo son los trabajadores asalariados que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por el instituto y que tienen un rango de ingresos de 1 a 10 veces el salario mínimo mensual (smm) y el monto del crédito es de hasta 180 veces el salario mínimo mensual que para el año 2004 equivalen a 247 mil 553 pesos, mientras que el valor máximo de la vivienda que se puede adquirir con un crédito de banco o Sociedad Financiera de Objeto Limitado Hipotecaria (Sofol) participante en la línea denominada "Apoyo Infonavit", es de 625 smm o sea 859 mil 560 pesos.

De acuerdo al sistema de puntaje para el otorgamiento de créditos, éste se diseñó para que el monto máximo de crédito (180 smm) se obtenga solamente a partir de contar con un ingreso de por lo menos 3.1 smm. Este es el Fondo para la vivienda más importante en México, ya que al mes de diciembre del año 2003 contaba con 11.6 millones de trabajadores que constituyen su población derechohabiente.

- Por su parte, la meta original del Programa Financiero de Vivienda (Pfv) del Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi) era la de apoyar el financiamiento de 2,800,000 casas en un lapso de 40 años (1963-2003), con un promedio de 70,000 viviendas anuales.

De 1963 a 1973, en la primera década el Pfv estaba dirigido a la población que contará con ingresos entre 1.44 y 2.36 veces el salario mínimo mensual (smm), mientras que el crédito estaba destinado hacia viviendas con valor de 33 a 50 smm.

En la segunda década del Pfv (1973-1983), la cobertura del segmento de la población se realizó con una ligera modificación dirigida a personas con ingresos en promedio de 1.45 a 4.34 smm, lo que representaba el primer indicio del desfasamiento del programa hacia los sectores medios, argumentándose que la creación del Infonavit atendería entonces a la clase más desprotegida.

No obstante, el desfasamiento se hace más evidente en 1978, al ampliarse la cobertura del programa a los segmentos entre 2.6 a 6.8 smm y los valores de los créditos comenzaron a otorgarse de mayores montos, pasando de un promedio de 58 salarios mínimos (sm) en los setentas, hasta 107 sm en 1984 y 148 sm en 1986, es decir que el acceso del crédito Fovi se salió del alcance de la población de la clase trabajadora.

En 1984 el Fovi introdujo la hipoteca con tasa variable y pagos ligados a la evolución del salario mínimo, esquema que le permitió ajustar la tasa de interés de los créditos primero al costo de captación de la banca y posteriormente del Gobierno. En razón de su efectividad, con algunas variantes el esquema fue adoptado posteriormente por otros organismos de apoyo a la vivienda, e incluso en varios países latinoamericanos, permitiendo lo anterior que el Fondo obtuviese un empréstito del Banco Mundial por 350 millones de dólares

Con el objeto de disminuir los subsidios, que para 1984 alcanzaban un 60%, se busco que la tasa de interés que se cobrara hasta esa fecha, que era el Costo Porcentual Promedio (Cpp) de captación de dinero de la banca, fuera una tasa más cercana para salvar al Fovi de la crisis financiera de recuperación de créditos. Hasta antes de ese año, la tasa que se cobrara era menor al Cpp, por lo cual, a partir de 1988 se comienza a cobrar por lo menos en ese porcentaje para salir a la par.

Posteriormente se fijo que la tasa que se cobrara fuera de entre el 5% y el 10% real, esto es, de Cpp que en ese momento se encontrará más 5 o 10 puntos por encima del mismo, de tal manera que la inflación no afectara la recuperación de la cartera hipotecaria.

Cabe señalar que en el periodo comprendido entre 1995 y agosto del 2001, Fovi otorgó 333,167 créditos sin contabilizar los cofinanciados con Fovissste, de los cuales solo el 13.6% eran viviendas tipo Prosavi para la población con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos (sm), 28.8% eran para viviendas Prosavi Tipo A para la población con ingresos de 3.01 a 5 sm y el resto 57.6% de los créditos correspondía a la población con ingresos de más de 5 sm, evidenciándose el apoyo de Fovi hacia la población con mayores ingresos.

Actualmente, para obtener un financiamiento, también pueden ser considerados acreditados, las personas físicas con residencia en el extranjero que no habiten la vivienda, siempre y cuando el que lo haga sea su deudor solidario.

Así, la población objetivo son los individuos o familias capaces de obligarse con el Intermediario Financiero y que cuenten con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito en la que el acreditado debe ser mayor de 18 años y no tener más de 65 años.

Para el crédito en unidades de inversión (Udi's) la suma de los ingresos regulares comprobados del acreditado y del co-acreditado deberá ser, por lo menos, equivalente a cuatro veces el valor del pago inicial de la hipoteca, mientras que para créditos en pesos se deberá comprobar ingresos de al menos 3.33 veces el valor del pago inicial de la hipoteca.

El factor de pago para la vivienda tipo Prosavi A será de \$7.5 por cada \$1,000 pesos de crédito, mientras que para la vivienda tipo B1 será de \$10 por cada \$1,000 pesos de crédito. Esto es, si un adquirente necesita un crédito de \$300,000, se esta hablando de 300 veces mil, por lo cual se necesitará pagar en el caso de un crédito tipo B1 de \$3,000 al mes (\$10 x 300 veces), más pago por intereses, primas del seguro de vida, invalidez y daños.

En el caso del pago inicial mensual del adquirente debe representar como máximo el 25% de su ingreso mensual y estará ligado al incremento del salario mínimo mensual del Distrito Federal durante la vida del crédito, con lo cual para pagar \$3,000 mensuales, se debe tener ingresos por \$12,000 al mes.

Así, una de las instituciones que más vivienda produce no lo hace para quien más la demanda, sino para el más solvente.

También es de observarse que si bien el Fovi (la institución original) se propuso la edificación de construir 70,000 viviendas por año, esta meta es probable que nunca se alcance por la Sociedad Hipotecaria Federal (Shf la nueva institución), porque ahora su misión será bursatilizar más la cartera hipotecaria (incluida la de todos los intermediarios financieros) que financiar nuevas viviendas.

- En el caso de Banobras, uno de sus primeros megaproyectos fue Unidad Habitacional Tlatelolco, quien se propuso poner en práctica los mayores adelantos de planeación arquitectónica de la fecha: Reducción de costos por edificación de vivienda, departamentos amplios en número de metros

cuadrados de construcción, red de gas entubada, desecho de basura en todos los departamentos, cisternas gigantes, cines, espacios deportivos, culturales, vigilancia las 24 horas, estacionamientos, iluminación en todas las áreas, se contaba con personal uniformado que operaba los ascensores, además de amplias extensiones de áreas verdes, andadores techados, jardín de niños, primarias, secundarias, escuelas de enseñanza media superior, etc.

Adicionalmente, a los primeros compradores de los aproximadamente 10,000 departamentos disponibles se les adjudicó la propiedad de los 2,272 cuartos de servicio ubicados en la azotea para destinarlos al servicio doméstico. En 1964 cuando se terminó de construir toda la unidad Tlateloco se calculaba que contaba con 100 mil habitantes.

Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de Banobras en el periodo 1983-2003, el año que asignó un mayor número de estos, fue en 1995 cuando se colocaron 30,527. Sin embargo, para el año 2003 no asignó créditos

Cabe señalar que históricamente, en el lapso de mencionado de 20 años, durante 13 esta institución no destino un solo recurso a la edificación de la vivienda. Al mismo tiempo, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión jamás rebasó el 1.2 % de los mismos, lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la última institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales.

Para el 2004, Banobras no realizará financiamientos directamente a promotores privados de vivienda, sin embargo bajo el Programa de Financiamiento Banobras-Infonavit, se tiene como objetivo financiar parcialmente la urbanización y edificación de viviendas destinadas a ser adquiridas por derechohabientes del Infonavit en su Línea Dos. Con este Programa se podrá financiar hasta el 75% del valor de la urbanización y de la edificación de las viviendas, siempre y cuando estos conceptos no rebasen el 60% del monto total del proyecto.

- Para el caso de crédito para las fuerzas armadas, las prestaciones que actualmente y conforme a la Ley del Issfam se otorgan en materia de vivienda, son las de venta y arrendamiento de casas habitación, contando a la fecha, con un patrimonio de 10,604 viviendas para renta, distribuidas en 200 unidades habitacionales que brindan servicio a la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.

Su población objetivo son los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada del país (256,330 personas) y sus familiares, los cuales con el objeto de atender las necesidades habitacionales, se conformo el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi).

El Issfam construye unidades habitacionales en las ciudades más importantes del país, lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas o vendidas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para personal de tropa.

De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, en el periodo 1983-2003, el Fovimi-Issfam había otorgado 23,333 créditos. Es de mencionarse que en los años 1983 y 1995 (primer año del Lic. Ernesto Zedillo), se ejerció una inversión por 500 mil pesos (cuando los pesos aun valían) y 28 millones de pesos (con pesos de poder adquisitivo de antes del error de diciembre de 1994) respectivamente, pero no se otorgo ningún crédito, lo cual lleva a suponer que se dio un desfaldo a la nación, pues no hay antecedentes e información de que se hizo con ese dinero.

Es de resaltar que el monto unitario del crédito en pesos que se expresa en todos los años, permiten suponer una gran irregularidad en el manejo de las finanzas de esta institución de la cual se carecen cifras de comparación, ya que se desconoce si reportan Informes a la Cámara de Diputados para la Cuenta Pública, a la Secretaría de la Función Pública o por lo menos a la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, los datos que se presentan para el año 2003, señalan que el monto de inversión promedio por vivienda es de \$1,035,500 lo cual lo hace el más alto de todas las instituciones financieras, al ser equivalente a 797 salarios mínimos mensuales del año 2004, pero que dadas las

condiciones de los beneficiarios es probable pensar que, los 200 créditos que se otorgaron ese año fue para igual número de generales de cinco estrellas o gran parte de la inversión esta falseada y sería necesario aplicar de inmediato una auditoria para fincar responsabilidades financieras del pasado y presente de esta institución.

- Por su parte, los antecedentes de los Institutos Estatales de Vivienda, se remontan a 1954, con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (Inv), orientado a dotar de vivienda a los trabajadores y a la clase media.

En 1957, el Inv empezó a orientar su interés en la problemática de la vivienda rural y de la población marginada en las ciudades y en los primeros 10 años, apoyó 10,090 viviendas. Luego con la aparición del Fovi, su estrategia se centro cada vez más a las comunidades desfavorecidas y al área rural.

En 1982, en el marco de la estrategia de descentralización administrativa, el Indeco fue reemplazado por una serie de Institutos Estatales de Vivienda en cada entidad federativa, con lo que se desvaneció no solo un organismo de prestigio nacional, sino también el proyecto de comunidad autogestionaria.

El nuevo esquema fomentaba la independencia y la creatividad de cada organismo promotor estatal y su acción se ligo en principio al Fohapo, institución que se creo a la par con la disolución del Indeco.

No obstante ya existían a esa fecha, algunas instituciones estatales de fomento a la vivienda, siendo las más importantes, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, (Auris) el cual es el Organismo de Vivienda del Estado de México, quien fue el primero en su tipo en México y América Latina, además de ser el organismo planificador del desarrollo urbano del Estado de México. Por su parte, en el norte, en Monterrey Nuevo León se constituyó una comunidad denominada "Tierra y Libertad" que invadió varios predios y que amenazaba con extenderse por la región, por lo que se creo en julio de 1973 Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), con el fin de llevar a cabo un programa integro de regeneración urbana y detener el fenómeno de los posesionarios que tanto afectaba entonces a la capital de Nuevo León y por último, el actual Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Inv).

En el caso de la capital de la república, cabe señalar que al principio aproximadamente el 50% de las viviendas promovidas por el Departamento del Distrito Federal se destinaron al sector de ingresos que ganaba un salario mínimo y a aquellas familias que por su ocupación sólo contaban con ingresos inestables. Estos programas incluyeron el traslado y realojamiento de personas cuyas viviendas fueron demolidas por obras de urbanización, principalmente de vialidad, y correspondían a los proyectos de erradicación de "ciudades perdidas" y a los proyectos de traslado y reacomodo de habitantes de vecindades ubicados en las zonas centrales de la ciudad, sin embargo, la demanda insatisfecha para este tipo de habitación rebasó por mucho la oferta real de estos programas, debido en gran parte a sus limitaciones presupuestales.

Por otra parte, en 1973 fue creado el Fideicomiso de Desarrollo Urbano (Fideurbe), ideado para apoyar la adquisición de terrenos, a través de la regularización de los predios, concibiéndolo no sólo como un mecanismo de regularización de asentamientos ilegales, sino también como un instrumento de planeación urbana.

Con la entrada de la nueva administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se extingue el Fideurbe y el patrimonio pasa a ser del nuevo organismo denominado Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal (Fividesu), el cual se creó en diciembre de 1983.

Aquí se distinguen dos etapas diferentes en la instrumentación de la política habitacional de ese régimen. La primera responde a las presiones políticas acumuladas, expresadas en forma creciente por las organizaciones urbanas independientes, particularmente a partir de los efectos de la crisis económica y la segunda responde a los sismos de 1985, que agravaron considerablemente el problema habitacional, sobre todo en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Es importante hacer mención de que las acciones del gobierno después de los sismos se caracterizaron por el logro de una fuerte sincronía entre las presiones de los damnificados y de los necesitados de vivienda sobre el gobierno, y las medidas adoptadas por la administración en respuesta a estas presiones.

Además, la política de reconstrucción habitacional del gobierno presentó la modalidad de abrir algunos espacios para que la sociedad civil participara en la instrumentación de la política misma. Sin embargo, al poco tiempo la sincronía se rompió, provocando un enorme rezago en la atención a las demandas por habitación que se habían venido acumulando, particularmente en los sectores de menores ingresos, rebasando por mucho la capacidad de los organismos públicos para atenderlas y agravando el problema político que representaba la vivienda.

Desde un comienzo y hasta 1991/92, Fividesu concedió créditos a personas, familias, y principalmente grupos organizados de solicitantes para diferentes tipos de programas habitacionales como: mejoramiento o restauración de vivienda; vivienda progresiva o pie de casa; vivienda terminada; dotación de infraestructura y urbanización básica, siendo entre otras las condiciones de financiamiento de: Población objetivo preferentemente no asalariada y que residiera en el Distrito Federal, con un rango de ingreso mensual de 1.5 a 3.5 veces el salario mínimo mensual (smm); valor máximo de la vivienda terminada y mejorada que no debían exceder de 130 smm y en vivienda progresiva era de hasta 70 smm y un subsidio al beneficiario que aportaba el terreno de 18.75% y cuando no se contaba con el mismo, el subsidio solo era del 21%.

A partir de 1992, las condiciones descritas se modificaron. Como en el caso de otros organismos, la falta de recursos propios obligó a Fividesu a complementar sus créditos para los beneficiarios con financiamiento privado, principalmente de la banca comercial, lo que elevó considerablemente el costo del mismo.

En 1997 prácticamente interrumpió sus propios créditos, y se transformó en un intermediario entre demandantes y otros organismos como Fovi, Infonavit o la banca hipotecaria, con lo cual dejó de atender a la población no asalariada o sin condiciones para ser sujeto de crédito bancario, que eran las exigencias de los otros órganos financieros.

Además, en 1998 inició un período de reestructuración para integrarse al Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, sin que exista información clara sobre su actividad y condiciones de operación desde entonces.

En resumen, los datos aportados muestran claramente una tendencia hacia el aumento del costo de la vivienda de interés social, y un endurecimiento de las políticas de crédito de los organismos públicos.

Esto es especialmente evidente en el tratamiento de los acreditados en relación con los enganches, los plazos de amortización del crédito y los intereses fijados, todo ello concebido, a partir de los años 90's, en la lógica de la ganancia y la recuperación económica de los organismos, y postergando el sentido social de su acción habitacional.

Actualmente, para el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), su población objetivo son madres solteras, adultos mayores, madres jefas de hogar, indígenas, y personas con discapacidad, e individuos que perciban ingresos con un límite superior individual hasta 4.7 vsm sin establecer límites al nivel más bajo de ingreso aceptable, teniendo como límite hasta 7.0 vsm, como ingreso conyugal, así como líneas de crédito para vivienda nueva de 110 vsm y para mejoramiento y ampliación de vivienda. 29.3 vsm

Es de resaltar que el monto unitario del crédito en pesos refleja datos curiosos e ilógicos, ya que las cifras que se presentan el total de los Institutos de Vivienda de los estados para el año 2003, señalan que el monto de inversión promedio por vivienda es de \$175,321.89, lo cual lo hace demasiado alto ya que es precisamente en las entidades federativas donde se realiza la mayor inversión en acciones que no requieren mucha dinero como por ejemplo, de mejoramiento habitacional, créditos para paquetes de materiales o, para lotes con servicios.

- En el caso de las instituciones formadas con recursos de la administración pública federal, pero manejadas por los sindicatos para el financiamiento a la vivienda, la situación en perjuicio de la población beneficiaria es evidente, sin embargo, la información de estas instituciones por tener nexos o financiamientos de malos manejos o de acuerdos secretos y a espaldas de los beneficiarios, se maneja de forma reservada, desconociéndose la forma de operar a detalle.

Por ejemplo, la empresa más importante del país Petróleos Mexicanos (Pemex), tiene firmada con el actual Líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (Stprm. Carlos Romero Deschamps) un convenio en la que están pactadas de manera reservada las condiciones en que se da financiamiento a los trabajadores y de acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, el Fondo de la Vivienda de Petróleos Mexicanos en el período 1983-2003, había otorgado créditos 87,244.

Es de resaltar, que el monto unitario del crédito en pesos refleja datos hacia el alza de los mismos pero en una forma por demás exagerada y desorbitante, tan solo en el año de 1991, el crédito promedio fue de \$944,186.05 cifra que de ser real hubiese sido posible adquirir residencias en esa época e incluso a la fecha, de un gran número de metros cuadrados y ubicados en una zona residencial de gran lujo.

No obstante y omitiendo el año de 1991, el monto unitario es creciente en todos los años, y tan solo la diferencia entre el año de 2002 y 2003 es de un aumento de 84.63% mayor, cantidad que solo puede reflejar datos que implican un desfalco o mal manejo en las finanzas de este fondo. Cabe señalar que en el año 2003, el crédito unitario fue de \$698,760.

Al igual que las relaciones que mantiene Pemex, con su sindicato, la Cfe mantiene una política similar con el dirigente del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (Suterm).

Es de resaltar, que al igual que el manejo en Pemex el monto unitario del crédito, refleja datos hacia el alza de los mismos en una forma por demás excesiva y tan solo en los años 2002 y 2003, alcanzan cifras que superan a la empresa petrolera, siendo el crédito promedio de \$400,483.48 y \$734,363.64 respectivamente. Por lo anterior, las cantidades que manejan las estadísticas reflejan datos que implican mal manejo en las finanzas de este fondo.

Por otra parte, la asociación de empleados conformados en forma grupal más grande de Latinoamérica, es el que corresponde al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Snte) encabezados por su líder moral, la Profesora Elba Esther Gordillo, quien ha logrado a base de presiones manejar la edificación de viviendas, independientemente del Fovissste quien es la institución que le corresponde construirlos.

Para lo anterior, de manera desconocida a la fecha debió de haber realizado el traslado de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro-Subcuenta Vivienda, que maneja el Fovissste, hacia el Snte o se debe contar con una agilización de los trámites de los trabajadores del magisterio inscritos en la Secretaría de Educación Pública.

Por el bajo monto de los créditos unitarios (\$19,250.94 en el año de 2002 y \$41,750.00 en el año de 2003), es fácil deducir que lo mismos no se destinan hacia la vivienda terminada, sino que se canalizan en mayor medida hacia el mejoramiento habitacional o sirven en el mejor de los casos para liquidar deudas hipotecarias contraídas con otras instituciones financieras (pago de pasivos), en este sentido la creación del Fondo Magisterial tiene más un trasfondo político que sirve para expresar que el sindicato esta realizando algunos logros o conquistas, que dar un sentido de solución a la problemática habitacional.

- Por último, las instituciones financieras con recursos privados de cobertura nacional que otorgan financiamiento habitacional y están relacionadas con la administración pública, han jugado también un papel importante, en adecuarse más a las condiciones de financiamiento del mercado. En el caso de las instituciones bancarias, su antecedente se dio en el año de 1824 cuando se estableció la primera agencia bancaria en México

De 1927 a 1982, el sistema bancario mexicano se consolida y adquiere perfiles propios, convirtiéndose en uno de los más sólidos sistemas bancarios de Latinoamérica, pero se decreta la expropiación de los bancos privados.

En 1982, se dio la expropiación de los bancos; el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que mantenían los mexicanos en los bancos, situación que motivo un gran quebrantamiento de la confianza del público, la fuga de capitales del país y a severas implicaciones económicas y políticas.

En los meses de mayo y junio de 1990 se tomó la decisión de volver a privatizar los bancos y de regresar al sistema mixto de operación de los bancos, promulgándose una nueva Ley de Instituciones de Crédito; se reformaron todas las leyes que regulan al sistema financiero mexicano para cambiar el concepto de concesión, por el de autorización y se expidió la ley para regular los grupos financieros.

A partir de la privatización, la mayor parte de los bancos fueron adquiridos por personas accionistas o dirigentes de Casas de Bolsa. La apertura en materia bancaria trajo consigo dos mecanismos: a) El establecimiento de subsidiarias de bancos extranjeros en el mercado nacional y b) La inversión extranjera mayoritaria en el capital social de esas subsidiarias.

La grave crisis que se desarrolló en el país a partir de diciembre de 1994 ocasionó problemas en el sistema bancario mexicano, principalmente en el relativo a la cartera vencida. Sufrida la crisis los bancos fueron insuficientes para responder a sus deudas, con lo cual el Estado tuvo que crear un fondo especial (Fobaproa) y por consiguiente la deuda se convertiría en deuda pública.

Posteriormente, cuando el Fobaproa es sustituido por el Ipab y después de una serie de saneamientos a las instituciones bancarias, así como a otra lista de empresas, el instituto se dedicó a vender los activos.

Actualmente, la población objetivo de la banca son los individuos o familias que cuenten con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito, su monto a financiar varía de un importe mínimo del crédito desde \$100,000 pesos, hasta el 80% del valor de la vivienda, con un importe máximo del crédito \$10,000,000.

A la fecha se encuentran con autorización por parte de la Shcp para operar en México 33 instituciones, entre los cuales los principales 8 bancos (BbvaBancomer, Banamex, Banorte, Bital, Serfin, Santander Mexicano, Scotiabank-Inverlat e Inbursa) tienen el 91.5% del total de los activos. Sin embargo la concentración de activos se da en realidad en solo 2 bancos que ocupan el 50.51% del total del mercado (BbvaBancomer y Banamex).

Cabe señalar que, así como 2 bancos ocupan el 50.51% de los activos, los otros 29 bancos apenas alcanzan el restante 49.49% del mercado.

De las 33 instituciones bancarias, solo 9 otorgan créditos hipotecarios (Banamex, Banca Afirme, Inbursa, Santander Sefin, Banorte, Bbva Bancomer, Hsbc, Ixe y Scotiabank Inverlat).

Cabe señalar que históricamente de 1983 al 2003, considerando exclusivamente el monto de la inversión destinada por todos los organismos de financiamiento a la vivienda a la edificación de la misma o su mejoramiento, la inversión promedio es de un 16.83 % de los mismos, lo cual por el peso específico que representa, la coloca como la segunda institución financiera de un total de 12 de las que actualmente forman parte de las estadísticas oficiales. Adicionalmente, el año en que realizó la máxima inversión fue en el año de 1992 cuando representó el 68.43% de toda la inversión de ese año.

La banca comercial presenta a diferencia de las instituciones de la Administración Pública dedicadas al financiamiento de la vivienda, que el monto unitario del crédito siempre es constante hacia el alza, pero mostrando datos lógicos asociados con el ritmo de crecimiento la inflación.

Así, para el año 2003, el monto de inversión promedio por vivienda es de \$876,750.00, lo cual lo sitúa como el segundo crédito más alto entre las instituciones financieras.

Por otra parte, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (sofoles) surgieron (1993) como resultado del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en la que su operación crediticia es especializada y sus fuentes de fondeo están limitadas a su área de adscripción (hipotecario, automotriz, etc).

Cabe señalar que las Sofoles del ramo hipotecario son 17, siendo "Hipotecaria Nacional" e "Hipotecaria su Casita" las líderes por el volumen activos totales, en las que su participación en el mercado hipotecario representa la atención al 44.97% de la demanda de financiamiento para la construcción y adquisición de vivienda en México, lo que da como resultado la concentración de capital en unas cuantas manos

Por otro lado, cabe señalar que desde 1989 y en particular a raíz del aumento en las tasas de interés, se conformaron empresas de autofinanciamiento habitacional, donde grupos de personas aportaron sus recursos a un fondo común para la obtención de un crédito hipotecario.

El autofinanciamiento inmobiliario en México intento iniciar en ese año con las empresas: Plan Firme, y Aco, quienes gozaron de mucha aceptación y éxito, sin embargo por mala administración de los mismos se les suspendió actividades. El primero de ellos entregó la administración a un fideicomiso manejado por la Banca Serfín, quien ejerció la cobranza sin integrar nuevos usuarios al sistema, hasta que en 1997 beneficio al último inscrito. Por su parte, Aco promovió un amparo contra la autoridad, que le fue otorgado en 1994 quien hasta la fecha sigue operando.

A mediados de 1994, el autofinanciamiento inmobiliario es reconocido por el gobierno federal, permitiendo aplicar este mecanismo tanto a la compra de bienes muebles nuevos, como a la prestación de servicios y adquisición, remodelación, ampliación y construcción de cualquier tipo de bienes inmuebles.

El autofinanciamiento es un sistema de comercialización consistente en la integración de grupos de consumidores que aportan mensualmente a la cuenta de un fideicomiso una cantidad determinada, acorde al plazo y monto contratado.

De acuerdo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la mayoría de las empresas de autofinanciamiento son personas morales constituidas como sociedades mercantiles, cuyo objeto social es la comercialización de bienes y servicios, a través de la conformación y administración de sistemas de comercialización previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, Secretaría de Economía de la Secretaría de gobernación.

Sin embargo, ninguna empresa de autofinanciamiento forma parte del Sistema Financiero Mexicano, ni su figura es reconocida como una organización auxiliar de crédito por lo que, las autoridades financieras no participan en la autorización, regulación y supervisión de las mismas.

Dentro de las desventajas del autofinanciamiento se destacan que el costo de este financiamiento es menor que el de un crédito hipotecario para los primeros beneficiados, pero muy superior en el caso del último adjudicado, pues quien resulta adjudicado hasta después de varios meses o años, habrá realizado aportaciones por un valor significativo que no le generarán ningún rendimiento financiero y, dependiendo de su situación particular, es posible que durante todo ese tiempo haya tenido que pagar la renta de una vivienda.

Además, si bien los recursos se depositan en un fideicomiso legalmente constituido, existe un riesgo de liquidez y lo más peligroso es que ante la falta de pago de algunos integrantes del grupo, los recursos depositados en el fideicomiso no sean suficientes para otorgar el financiamiento a quienes falta por adjudicar.

El autofinanciamiento reúne a un grupo de personas que aportaran una cantidad cada mes, y del dinero que se juntaba se otorgan los préstamos, lo que lo hace similar a un sistema que se le conoce como pirámide y es sumamente riesgoso, pues su éxito depende de la constancia que tengan los

participantes para cumplir con sus pagos. Si uno de ellos no lo hace, el perjudicado es aquel a quien en ese momento le corresponda recibir el financiamiento y nada garantiza que todos los socios cumplirán con su parte, en este sentido, una de las empresas que mayor número de demandas tiene registradas ante la Profeco es Aco.

Debido a que no reportan a ninguna fuente oficial sus estadísticas, se desconoce el número de créditos que han otorgado desde su creación.

Propuesta

Reorganización de una institución central que regule la gestión de la Administración Pública, en materia de financiamiento a la vivienda por parte de los organismos públicos y que proponga directrices para el financiamiento a la vivienda, por parte de la iniciativa privada para la producción de la vivienda en general.

Considerando que, la gestión de la administración pública para dotar de vivienda a la población, se remontan a la época de la revolución mexicana, al año 2005 aun no se organiza el gobierno para instaurar un organismo que cohesione toda la política de financiamiento a la vivienda.

Cabe señalar en el año 2001, aun existía en la Sedesol, la Subsecretaría de Vivienda que se ubicaba en un edificio propio (Constituyentes No. 947. Col Belem de las Flores, México, D.F), edificio que se transfirió a la Policía Federal Preventiva.

Actualmente, cuenta con oficinas ubicadas cerca de Paseo de la Reforma e Insurgentes, en las que las mismas son rentadas y en la que la estructura de administración cambio a la denominación de Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) y dentro de la misma el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi).

Esta nació el 26 de julio de 2001, siendo su primer comisionado el Ing. Alberto F. Mulás Alonso, con la finalidad de ser una institución descentralizada e independiente del sector central, la que sería el órgano responsable de establecer la política de vivienda en el país y de coordinar su instrumentación. Sin embargo a la fecha, con el nuevo Comisionado Carlos Gutiérrez Ruiz se regreso para quedar bajo la tutela de la Sedesol.

Para efectos “escenográficos”¹⁰⁴, el Consejo¹⁰⁵ cuenta con 50 miembros: 18 de entidades gubernamentales, 6 de Organismos Estatales de Vivienda, 6 del sector de servicios, 6 del sector constructivo, 6 de Centros Académicos y Universidades y 6 representantes de la Sociedad Civil. El CONAVI lo preside el Presidente de la República y lo coordina y opera el Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda. Sin embargo casi la misma estructura tenía desde que se creo la Subsecretaría de Vivienda más de 10 años atrás.

Los dieciocho representantes del sector público son los titulares de la: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Patronato del Ahorro Nacional.

¹⁰⁴ “Escenográficos”. Se le atribuye esta conotación, en el sentido, de que dada esa estructura, la misma debería ser un ejemplo de organismo eficiente y modelo a seguir, pero que en la realidad, se siguen discutiendo los asuntos de siempre de ofertar el mayor número de viviendas por parte del gobierno para que las empresas privadas las construyan o, que las empresas privadas construyan y que los beneficiarios de programas habitacionales se las adquieran.

¹⁰⁵ Conafovi. 2001. Lineamientos para la Operación del Consejo Nacional de Vivienda. México

Como es de observarse, de nueva cuenta es una estructura federal básicamente de lucimiento, ya que jamás será posible que los titulares asistan a las reuniones y de acuerdo a las estadísticas que la Conavi presenta, a las reuniones solo asiste como máximo un 70% de los suplentes de lo representados.

Adicionalmente y como era de suponerse, la Secretaría de la Defensa Nacional no esta representada y lo más seguro es que ni le interesa participar como lo manifestó durante toda la época en que existió la extinta Subsecretaría e Vivienda. Caso similar se presenta cuando se mencionan infinidad de instituciones importantes, pero una básica que debería estar ahí, son la representación de Pemex y del Magisterio para conocer de primera fuente que ha pasado con los malos manejos de ambas instituciones para la solución habitacional de sus agremiados.

En forma paralela, se observa que a la representación del actual Jefe de Gobierno del Distrito federal, Andrés Manuel López Obrador, se le sitúa en otro grupo de menor jerarquía y peso de toma de decisiones.

Los seis representantes de organismos estatales de vivienda son los Directores Generales, o equivalentes, que deben ser designados por el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda. Como existen por lo menos 31 organismos, uno por cada entidad federativa, la representación del D.F. en un caso político puede ser mayoritada y no pasar sus propuestas al seno del Consejo.

Los seis representantes del sector Servicios son la: Asociación de Banqueros de México, Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, Confederación Patronal de la República Mexicana y un Experto en Vivienda.

Este último desde un principio fue concedido al Arq. José Manuel Agudo Roldán, quien es conocido en el medio como un promotor de vivienda. Adicionalmente, este era el momento para invitar a las empresas de autofinanciamiento habitacional, pero a la Conavi le pareció irrelevante que estas empresas sigan realizando fraudes al por mayor y no exista ninguna forma de controlarlas y mucho menos sancionarlas con rigor.

Los representantes del sector producción son la: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, y la Federación Nacional de Promotores Industriales de la Vivienda.

Esto es todas aquellas empresas que se dedican a la producción de insumos de materiales para la construcción de vivienda, de la producción de la misma y promotores habitacionales, que se han beneficiado del aumento de los créditos para los beneficiarios de los organismos de la Administración Pública.

Los representantes de la Comisión de organizaciones de la sociedad civil son la: Asociación de Autoridades Locales de México, Asociación de Municipios de México, Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana, Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana, Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y Habitat Internacional Coalición.

Es de notarse que solo son organizaciones formales y reconocidas por la iniciativa privada, ya que organizaciones como la que representa "Super Barrio" o similares apegadas a los movimientos urbanos, no son tomadas en cuenta y probablemente ni se les tomara su parecer.

Los representantes de la Comisión Académica son el: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., el Colegio Mexiquense A. C., el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Iberoamericana A. C.

Cabe señalar que entre las instituciones educativas mencionadas, más de una ha sido beneficiada en el pasado con contratos externos para la Sedesol, ya sea en trabajos donde realizaron investigaciones de campo o para elaborar propuestas para la institución, todas ellas por varios miles de pesos; contratos

que en el mejor de los casos, se debieron a “Licitaciones para los solo 3 proveedores de servicios”, o sea “para los amigos” y en algunos casos evitando las licitaciones de contratos públicas.

De la estructura anterior que actualmente se maneja en el Conavi, será necesario que en una investigación posterior que se desarrolle en el Doctorado, se haga un análisis en detalle de la factibilidad “social y política” de poder establecer una institución en la que se reorganice la gestión de la Administración Pública, en materia de financiamiento a la vivienda. En principio se puede plantear como hipótesis, que esto solo se podría vislumbrar en otro Gobierno en manos de un partido político diferente al del “cambio”, como el del PAN, que no logro plasmar los trabajos que se venían perfilando para un cambio de instituciones y que solo quedo en escenografías.

**Evolución histórica de la gestión de la Administración Pública en materia vivienda
1926-2004**

Año	Principales avances
1926	Los antecedentes de la intervención de la gestión de la administración pública para dotar de vivienda a la población, se remontan a la época de la revolución mexicana, fecha en la que Gobierno empezó a recibir presiones de sindicatos de obreros y empleados para que se les apoyara en la construcción de las mismas. Sin embargo correspondió al Gobierno de Plutarco Elías Calles la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles a favor de los empleados federales y la creación en 1926 de la primera institución abocada para tal fin, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro , que posteriormente se convirtió en el Fovissste.
1933	Con el propósito de brindar atención a los requerimientos de infraestructura y servicios públicos, indispensables para el desarrollo urbano del país, el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez creó el 20 de febrero de 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (BNHUOPSA). En este sentido ésta institución de la administración pública se abocó a identificar la problemática urbana, destacando entre sus funciones principales la del financiamiento de la infraestructura rural y urbana, donde las hipotecas actuaban como garantía.
1936	En 1936 el entonces Departamento del Distrito Federal (Ddf) construyó los conjuntos Balbuena y San Jacinto para sus trabajadores, comenzando así la injerencia de instancias gubernamentales en materia habitacional y el concepto de "vivienda de interés social".
1947	En este año, en la Ley Orgánica del BNHUOPSA se establece la creación del " Fondo de Casas Baratas " que en 1949 pasó a ser el "Fondo de Habitaciones Populares" (FHP) y no es sino hasta 1981 cuando dicho fondo se convierte en el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares-FONHAPO.
1953	<p>El Imss comienza en 1953 la realización de programas de vivienda en renta para sus derechohabientes, suspendiendo esta actividad en 1962. El Imss construyó las unidades Santa Fe (diseñada por el Arq. Mario Pani en 1957 con 2,200 departamentos), Tlanepantla (en 1958 con 1,540 departamentos), Independencia (llevado a cabo en 1960 con 2,234 departamentos), la Esmeralda (en 1970 para albergar 576 departamentos) así como Legaria y Tlatilco, entre otras, sumando 10 mil 600 viviendas. Los programas de construcción fueron financiados esencialmente con las reservas financieras del instituto, lo cual no era problemático en esos años, pues aun no se tenían que enfrentar el pago de pensiones de jubilación.</p> <p>Cabe señalar que en esa época buena parte de los programas se enfocaron a la construcción de vivienda para alquiler, política que estaba ampliamente subsidiada, al grado que lo que ingresaba al organismo como cobro solo alcanzaba para cubrir los gastos de administración de los conjuntos habitacionales, por lo que la inversión nunca se recupero, siendo hasta los años de los 80 que se decidió vender los departamentos a la población que habitaban las unidades.</p>
1954	Se crea el Instituto Nacional de Vivienda (INV) con las funciones de atender las necesidades habitacionales de los estratos poblacionales económicamente más débiles; analizar el problema habitacional y establecer una política nacional en la materia, coordinando además los esfuerzos, tanto de las dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, como los del sector privado, con objeto de sistematizar los procedimientos de edificación y lograr un abatimiento de los costos.

1955	<p>El Ejército Mexicano crea la Dirección de Pensiones Militares el 26 de diciembre de 1955, aunque se desconoce con exactitud la forma en que laboró, la cual es el antecedente de Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Issfam), el cual administra el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi) con administración directa como organismo descentralizado de la Secretaría de la Defensa Nacional.</p> <p>El Issfam-Fovimi se constituyó para construir unidades habitacionales en las ciudades más importantes del país, lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las Fuerzas Armadas, para ser rentadas o vendidas a los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo y otras de tipo económico para personal de tropa.</p>
1958	<p>Inicia la construcción de la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos, hoy conocida como Nonoalco Tlatelolco. El proyecto de edificación de la unidad habitacional más grande y moderna de América Latina, originalmente abarcaría de Buenavista a lo que ahora se denomina Vía Tapo, donde está la terminal de autobuses de San Lázaro, pero el presupuesto se terminó en la tercera sección.</p> <p>En la concepción original del proyecto de la Unidad Habitacional Tlatelolco, se propuso poner en práctica los mayores adelantos de planeación arquitectónica de la fecha: Reducción de costos por edificación de vivienda, departamentos amplios en metros cuadrados de construcción, áreas verdes, red de gas entubada, desecho de basura en todos los departamentos, cisternas gigantes, escuelas, cines, espacios deportivos, culturales, vigilancia las 24 horas, elevadores, estacionamientos, iluminación en todos las áreas, etc. En la torre insignia del edificio Nonoalco-Tlatelolco (antes del temblor de 1985 aquí se encontraban las oficinas de Banobras) esta construido un carrillón, el cual es de los más importantes del mundo, pues esta compuesto de 47 campanas.</p> <p>En 1964 cuando se terminó de construir toda la unidad Tlateloco se calculaba que contaba con 100 mil habitantes.</p>
1961	<p>De acuerdo a las instancias de comunicación social y difusión de documentos oficiales del sector público relacionado con la construcción habitacional, la creación del Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi), obedece a un origen eminentemente nacional de apoyo a la vivienda popular, mientras que otros investigadores sobre todo aquellos relacionados con la Academia, señalan que esta asociado al proyecto político del Presidente John F. Kennedy para los países de América Latina conocido como “Alianza para el Progreso”. Este programa fue lanzado en 1961 y consideró ayuda de los Estados Unidos a varios países de Ibero América, entre ellos México, para la construcción de infraestructura diversa (agua, caminos, drenaje, electricidad, etc.) y por supuesto vivienda. El financiamiento original y hasta la fecha, siempre ha contemplado recursos del exterior y una de las primeras unidades habitacionales lleva el nombre del Unidad Presidente Kennedy-Artes Gráficas, que consta de 94 edificios con 3,104 departamentos en la colonia Jardín Balbuena en la ciudad de México.</p>
1963	<p>Los antecedentes de la Sociedad Hipotecaria Federal, se encuentran el 10 de abril de 1963 cuando fueron instituidos el Fondo de operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (Foga). Ambos, se crearon como organismos para financiar y para garantizar créditos de vivienda económica respectivamente, en la que el Banco de México establecía la inversión obligatoria en líneas de crédito para la construcción vivienda por parte de la banca privada, mientras que la participación de la Secretaría de Hacienda se daba a través de determinar el encaje legal en la que los bancos deberían de tener en forma obligatoria dichos recursos.</p> <p>En ese año, la Secretaría de Hacienda planteó que la solución al problema de vivienda era la movilización masiva de ahorros internos, por lo cual puso en marcha el Programa Financiero de Vivienda (Pfv), que sería operado por el Fovi a través del Banco de México, como una institución del sector público para la vivienda que ofrecería líneas de crédito a familias de bajos ingresos a través de la banca comercial.</p>

	La meta original del Pfv era la de apoyar el financiamiento de 2,800,000 casas en un lapso de 40 años (1963-2003), con un promedio de 70,000 viviendas anuales.
1969	<p>Se crea el 31 de diciembre de 1969, Acción Urbana e Integración Social (Auris), organismo de vivienda del Estado de México, quien fue el primero en su tipo en México y América Latina. Auris fungió como el organismo planificador del desarrollo urbano en su entidad y de el se han desprendido diversas dependencias, como la Comisión para la Regulación del suelo del estado de México (Cresem), el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (Fidepar), y la dirección de desarrollo urbano.</p> <p>En las décadas de los 70's y 80's, realizó 20 desarrollos habitacionales denominados "Izcallis", 19 desarrollos sociales progresivos, 5 parques industriales, la creación de Cuautitlán Izcalli para un millón y medio de habitantes y, la integración de la reserva territorial.</p>
1971	El INV fue transformado en el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco).
1972	<p>En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), mediante el Decreto de Ley respectivo, el 24 de abril de 1972.</p> <p>En agosto de ese año se crea el Infonavit y las viviendas que tenía a su cargo el Imss, desde las de renta como las de recuperación de cartera crediticia, pasan con el tiempo a la administración de este nuevo organismo. El plan original preveía la construcción de 100,000 unidades anuales en viviendas con superficie en promedio de 70 metros cuadrados en terrenos individuales o multifamiliares con numerosos servicios.</p>
1972	El 10 de noviembre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el Decreto por el que se reforma el inciso f, de la fracción XI, del apartado B, del artículo 123 Constitucional para quedar en los siguientes términos: "...el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos...", lo cual da creación del Fovissste .
1973	En Monterrey Nuevo León se constituyó una comunidad denominada "Tierra y Libertad" que invadió varios predios y que amenazaba con extenderse por la región, por lo que se creó en julio de 1973 Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey), quien fue una de las primeros institutos de vivienda que luego proliferaron en los demás estados con el fin de llevar a cabo programas de regeneración urbana.
	En el Distrito Federal en 1973 fue creado el Fideicomiso de Desarrollo Urbano (Fideurbe), ideado para apoyar la adquisición de terrenos, a través de la regularización de los predios, concibiéndolo no sólo como un mecanismo de regularización de asentamientos ilegales, sino también como un instrumento de planeación urbana.
1974	El Infonavit llevo a cabo en 1974 la construcción de viviendas en forma masiva, siendo ejemplo de esta la unidad " El Rosario ", la cual consta de 17 mil viviendas con una superficie de 42 a 60 metros cuadrados (departamentos, casas dúplex y unifamiliares), compartidas por la delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla, siendo a la fecha la más grande de América Latina, superando a la Unidad Tlatelolco y que consta con una población cercana a los 100,000 habitantes .

1976	<p>Marco Jurídico Internacional. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat), celebrada en Vancouver (Canadá), se aprobó que las naciones participantes, desarrollaran en cada uno de los países un Programa de asentamientos humanos, creando las condiciones para producir cambios en las circunstancias demográficas y habitacionales.</p>
	<p>Marco Jurídico Nacional Se reformó la Constitución General de la República Mexicana en el artículo 27 el cual se dictaminan las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. En los artículos 73 y 115 se señaló la necesidad de que concurrieran el Gobierno Federal, el gobierno estatal y municipal para expedir leyes locales de asentamientos humanos.</p> <p>El 26 de mayo de 1976 se dio a conocer la Ley General de Asentamientos Humanos.</p>
	<p>En el primer año de gobierno de la administración 1976-1982 del Lic. José López Portillo, tomando la estructura de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) de la anterior administración, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop).</p>
1978	<p>Normatividad. La SAHOP elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) cuyo objetivo fue establecer la política general para los asentamientos humanos.</p>
1980	<p>La SAHOP elaboró el Programa Nacional de Vivienda 1980-1982, en el que se propuso atender los problemas de habitación sobre la base de tres líneas de acción principales: vivienda terminada, vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda.</p> <p>Posteriormente la administración pública federal elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, por lo que fue necesario realizar la actualización del PNDU.</p>
1981	<p>El día 2 de abril de 1981 a través del Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares- Fonhapo, quien será la institución que atenderá la problemática de la vivienda en el ámbito nacional. El organismo se constituyó dentro de la estrategia de apoyo al financiamiento habitacional para la clase más desfavorecida, como un organismo independiente de BANOBRAS. El Fondo tuvo como objetivo primordial el de financiar vivienda para la población de menores recursos en el país, y aparece para sustituir en cuanto a sus funciones, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) en diciembre de ese mismo año.</p>
	<p>Simultáneamente a la constitución del Fonhapo, se estableció que el patrimonio del INDECO pasara a formar parte de los patrimonios de los Institutos Estatales de Vivienda, que en algunos casos ya existían desde tiempo atrás y en otros se establecieron en ese entonces, para ampliar sus alcances y permitirles trabajar coordinadamente con el FONHAPO en la promoción y asignación de financiamiento.</p> <p>Así, el FONHAPO articuló sus primeras acciones en los estados a través de instituciones como el Patronato Estatal para la Vivienda en Hidalgo, el Instituto Estatal de Desarrollo Urbano (INDEUR) en Chiapas, la Promotora Michoacana de Vivienda (PROMIVI), la Comisión Estatal de Vivienda (COMEVI) en Querétaro, y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) en el Estado de México.</p> <p>Todas estas instituciones, constituidas con un patrimonio aportado por el extinto INDECO y con recursos fiscales de los estados, reciben a la fecha buena parte de su financiamiento del FONHAPO, por lo menos en lo que concierne a las habitaciones para grupos de menores ingresos. La manera como funcionan estas instituciones es realizando proyectos de vivienda propios e independientes, con una administración y realización local, pero obteniendo créditos de instituciones más grandes.</p>

1982	<p>Con el cambio de autoridades federales de la administración 1982-1988 del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, desaparece la SAHOP y se decretó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).</p> <p>Se crea a finales de 1982 la Subsecretaría de Vivienda en la SEDUE, con el objeto de lograr la coordinación en las acciones de los diferentes organismos involucrados en materia de vivienda, especificando qué organismo de vivienda atendería a cada uno de los segmentos solicitantes de vivienda.</p>
	<p>La (SEDUE) tuvo a su cargo de 1982 y hasta 1992 el Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero (FIDACA). La relación entre la población de la ciudad de Acapulco el gobierno se dio sobre la base de demandas específicas, mediadas generalmente por el líder local.</p>
	<p>La (SEDUE) tuvo a su cargo de 1982 y hasta 1992 el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas-Las Truchas (FIDELAC). La construcción de una de las siderúrgicas más grandes de Latinoamérica originó una migración importante a la nueva ciudad: la cual pasó de 8 mil habitantes en la década de los sesenta a 80 mil ciudadanos en 1980. Para solventar las necesidades de vivienda (FIDELAC), recibió en patrimonio 695 hectáreas.</p>
1983	<p>Se confiere en el artículo 4° Constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Asimismo, se da a conocer la Ley de Planeación y la Ley Federal de Vivienda.</p>
	<p>Se instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND). El PND en materia de desarrollo urbano, estableció entre sus principales objetivos racionalizar la distribución geográfica de las actividades económicas, promover un desarrollo urbano integral y equilibrado; propiciar un desarrollo favorable de los centros urbanos que constituirían el sistema urbano nacional, atendiendo las necesidades de suelo, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, definiéndose como línea fundamental de acción el impulso a las ciudades medias.</p>
	<p>Banobras de 1983 a 1989 no ejerce ningún crédito para la vivienda, teniendo como función principal participar directamente solo en obras de infraestructura para la vivienda, así como participar indirectamente en la edificación de viviendas al canalizar recursos hacía otras instituciones financieras públicas de los gobiernos de los estados y/o municipales para que sean ellas las que intervengan como entidades administradoras en la construcción de las mismas.</p>
	<p>En el Distrito Federal, con la entrada de la nueva administración se extingue el Fideurbe y el patrimonio pasa a ser del nuevo organismo denominado Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal (Fividesu) el cual se creó en diciembre de 1983.</p>
1984	<p>Se presenta el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.</p>
1985	<p>La Sedue tuvo a su cargo de 1985 y hasta 1993 el Programa de Reconstrucción Habitacional. A raíz del temblor del 19 de septiembre, la administración central formuló un plan que denominó Programa Emergente de Vivienda Fase I y II. No obstante 17 años después de los sismos (en el año 2002), la Unión de Vecinos Damnificados 19 de Septiembre informaba que aún 150 familias de las más de seis mil que perdieron sus casas, aun vivían en campamentos.</p>
	<p>En lo que se denominaba la unidad habitacional más grande y moderna de América Latina (Tlateloco), se desploma parte del edificio Nuevo León y la población pasa de 100 a 55 mil habitantes. En ese año existían en Tlatelolco tres organizaciones vecinales, lo que permitió que en el momento de los sismos hubiera una movilización de inmediato, pues había una base organizativa, la que fue el origen de la Coordinadora Única</p>

	<p>de Damnificados. Con los sucesos posteriores, mucha gente quedó en unas cuantas manos que manipularon el movimiento y el Gobierno comenzó una campaña para que la gente vendiera sus propiedades, quedando muchos departamentos vacíos y las propiedades se devaluaron.</p> <p>En el 2004 se estima que se esta repoblando lentamente y la ocupan unas 75 mil personas. Tlateloco, luego que fue planeada como el mejor modelo de convivencia, la población ha emigrado porque la unidad está atrapada en un cerco conflictivo como el de la inseguridad, exceso de basura (30 toneladas), aparición de ratas en la zona habitacional, tuberías rotas, fugas de agua, etc.</p>
1988	<p>La Sedue tuvo a su cargo el Programa Nacional de Solidaridad de 1988 y hasta 1994. Fue en el rubro del mejoramiento y en algunos casos en la construcción total de viviendas, en el que Solidaridad cosechó sus realizaciones, especialmente en el terreno de la pavimentación de comunidades y en la dotación de agua potable.</p>
1991	<p>La empresa más importante del país Petróleos Mexicanos (Pemex), tiene firmada con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (Stprm) un convenio en la que están pactadas de manera reservada las condiciones en que se da financiamiento a los trabajadores.</p> <p>En ese año, el monto promedio unitario del crédito fue de \$944,186.05 cifra que de ser real hubiese sido posible adquirir residencias en esa época e incluso a la fecha, de un gran número de metros cuadrados y ubicados en una zona residencial de gran lujo, lo que puede reflejar datos que implican un desfalco o mal manejo en las finanzas de este fondo.</p>
1992	<p>En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (sedesol) que se abocó a atender las acciones en materia de política general de distribución de la población, de impulso de la desconcentración en materia de desarrollo urbano y de fomento a la producción de vivienda. En este periodo se crea el Programa de 100 ciudades en que se identifican las principales localidades a las que el gobierno federal canalizaría sus inversiones.</p> <p>Se dio a conocer el Programa 100 ciudades el cual tenía como objetivo principal garantizar el desarrollo urbano ordenado, en un conjunto de 116 ciudades de los 31 estados y el Distrito Federal que conforman el país, las cuales contaban con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, teniendo importante influencia en sus entornos regionales. El programa contempló un conjunto de acciones coordinadas que se sintetizaron en: regulación del uso del suelo y administración urbana; incorporación de suelo con vocación para vivienda; viabilidad y transporte; aspectos ambientales; así como la reactivación económica y social de los centros de las ciudades.</p>
1993	<p>Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (sofoles) surgieron en 1993 como resultado del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El esquema financiero utilizado por las Sofoles se ilustra claramente por su nombre en el idioma inglés: "Non-Bank Banks", es decir, bancos no bancos, en la que su operación crediticia es especializada y sus fuentes de fondeo están limitadas a su área de adscripción (hipotecario).</p>
1994	<p>Cabe señalar que desde 1989 y en particular a raíz del aumento en las tasas de interés, se conformaron empresas de autofinanciamiento habitacional, donde grupos de personas aportaron sus recursos a un fondo común para la obtención de un crédito hipotecario. El autofinanciamiento inmobiliario en México intento iniciar en ese año con las empresas: Plan Firme, y Aco, quienes gozaron de mucha aceptación y éxito, sin embargo por mala administración de los mismos se les suspendió actividades. El primero de ellos entregó la administración a un fideicomiso manejado por la Banca Serfín, quien ejerció la cobranza sin integrar nuevos usuarios al sistema, hasta que en 1997 beneficio al último inscrito. Por su parte, Aco promovió un amparo contra la autoridad, que le fue otorgado en 1994 quien hasta la fecha sigue operando. Es hasta, mediados de 1994, que el autofinanciamiento inmobiliario es reconocido por el gobierno federal</p>

	<p>A partir de este año, el Fovissste deja de operar la línea denominada Vivienda Financiada, que correspondía a la edificación de las viviendas con una supervisión directa de este organismo. Posteriormente, la supervisión queda en términos indirectos y/o escasa – nula, dejando que las constructoras privadas se encarguen de la misma. A este mecanismo, el Fovissste le denomina “nuevo enfoque para convertir al Fovissste en un organismo de tipo financiero”.</p> <p>Fovissste deja de construir propiamente los edificios, planear y realizar los desarrollos urbanos y se dedica a otorgar solo créditos, dejando que sea el mercado quien facilite la asignación y distribución de los nuevos precios de las viviendas de acuerdo a los costos de cada constructora, en lugar de un solo costo que era considerado por el Fovissste, quien era la entidad que definía la compra de terrenos y su urbanización al menor precio en beneficio de sus trabajadores.</p>
1996	Banobras no ejerce ningún crédito para la vivienda.
1997	<p>Para 1997, Fovi continuó con su Programa Normal de Vivienda y puso en operación un nuevo proyecto, el Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda (Prosavi), que fue un programa de crédito para apoyar a familias con ingresos conyugales a partir de 1.75 salarios mínimos.</p> <p>Este programa se abrió tanto a los asalariados, como a quienes trabajaban por su cuenta, en el que se apoyó la compra de vivienda nueva para los jefes de familia que tenían ingresos no mayores a 5 veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, con una asignación de los créditos mediante concursos en donde se ofertan enganches. Los interesados en participar en los concursos, se inscribían llenando la solicitud y depositando en efectivo el importe total del enganche de conformidad con las indicaciones del banco o Sofol que financiaba el conjunto habitacional, en la cual el enganche mínimo que se realizaba era de 7.5% del valor de la vivienda.</p> <p>Cabe señalar, que en la fecha del concurso de enganches, primeramente se asignaba el crédito a los que ofrecieron un mayor porcentaje de enganche, hasta agotar las viviendas disponibles para ese concurso, en la cual los concursos de enganches los celebraban los bancos y/o Sofoles ante Notario Público. En el caso de que la población inscrita no ganara en el concurso, tenía dos opciones: Retirar su depósito o dejar su depósito en el banco o Sofol para el siguiente concurso.</p> <p>El Gobierno Federal pagaba por cuenta del ganador, al momento de la escrituración, el importe correspondiente a 8,000 Udi's como subsidio y complemento de enganche, que representa cuando menos un 20% del valor de la vivienda Prosavi.</p>
1998	La Secretaría de Desarrollo Social instrumentó el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) de 1988 y hasta el 2002. Este Programa estuvo orientado para que la población con ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos, accediera a una vivienda, mediante un esquema que premiaba con subsidios federales directos el ahorro de las familias, a la vez que alentaba la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios.
	El 29 de septiembre de 1998, se crea el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi).
1999	A partir de este año y hasta la actualidad Banobras no ejerce ningún crédito para la vivienda, lo cual da como resultado que durante el periodo 1983 a 2003, durante 13 años esta institución no destino un solo recurso a la edificación de la vivienda.

2000	<p>Al igual que las relaciones que mantiene Pemex, con su sindicato, la Cfe mantiene una política similar con el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (Suterm), quien se estima que tiene una militancia de 77,542 trabajadores. El 27 de septiembre de 2000. Alfredo Elías, Director de la Cfe en el 40 Aniversario de la Nacionalización de la industria Eléctrica, inauguró un conjunto habitacional, en la ciudad de Guadalajara, que lleva el nombre del líder sindical “Leonardo Rodríguez Alcaine”.</p>
2001	<p>El fovi se transforma en la Sociedad Hipotecaria Federal, la cual es una Sociedad Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo, que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda, así como poder garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.</p> <p>Entendiéndose por mercado secundario de créditos, todas las operaciones por medio de las cuales se efectúe la venta de la cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas.</p> <p>La Shf no trabaja en forma directa con el público y toda la actividad se canaliza a través de Intermediarios Financieros Bancarios y no Bancarios, siendo éstas las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante la Shf.</p>
2002	<p>El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Snte) encabezados por su líder moral, la Profesora Elba Esther Gordillo, anuncian que obtuvieron el compromiso del gobierno federal para 12 mil créditos para vivienda y crean el Fondo de la Vivienda Magisterial. El Snte es el grupo de empleados más grande de Latinoamérica y se estima que la militancia en el sindicato es de 1 millón 300 mil trabajadores.</p> <p>Para lo anterior, de manera desconocida a la fecha debió de haber realizado el traslado de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro-Subcuenta Vivienda, que maneja el Fovissste, hacia el Snte o se deben contar con una agilización de los trámites de los trabajadores del magisterio inscritos en la Secretaría de Educación Pública.</p>
2003	<p>Si se observa la trayectoria histórica del número de créditos de la Sedesol en el periodo 1983-2003, el año que se asignó un mayor número de estos, fue en 1996 cuando se colocaron 323,801. A partir de ese año, la tendencia fue hacia su práctica desaparición, cuando en el año 2003, no contó con ningún recurso para la construcción o mejoramiento de viviendas.</p>
	<p>Si bien la Sociedad Hipotecaria Federal (antes Fovi) se propuso la edificación desde el año de 1963 de construir 70,000 viviendas por año, en el año 1999 alcanzó la cifra más alta de otorgamiento de créditos con 59,118 créditos, sin embargo para el año 2003 se propuso como meta apenas 51,320 créditos en el año, cifra aun lejana de la meta original.</p> <p>No obstante es de resaltar que el monto unitario del crédito en pesos en el año 2003, se sitúa en \$353,460.64, lo cual lo hace el más alto de todas las instituciones financieras, al ser equivalente a 272 salarios mínimos mensuales¹ del año 2004.</p>

¹ Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos diario de \$43.297 diarios. (\$1,298.91 mensuales) Comisión Nacional de Salarios Mínimos 2004.

	<p>De acuerdo al III Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, el Fondo de la Vivienda Magisterial acaba de ponerse en marcha, por lo cual solo cuenta con dos años de existencia (el año 2002 cuando otorgó sus primeros créditos y el año 2003 cuando los tiene programados), acumulando en este periodo 4,670 créditos.</p> <p>Por el bajo monto de los créditos unitarios (\$19,250.94 en el año de 2002 y \$41,750.00 en el año de 2003), es fácil deducir que lo mismos se destinan en mayor medida hacia el mejoramiento habitacional o sirve en el mejor de los casos para liquidar deudas hipotecarias contraídas con otras instituciones financieras (pago de pasivos), en este sentido la creación del Fondo Magisterial tiene más un trasfondo político que sirve para expresar que el sindicato esta realizando algunos logros o conquistas, que dar un sentido de solución a la problemática habitacional.</p>
2004	El Infonavit en abril de 2004 alcanzó la cifra de un total de 3,000,000 de créditos otorgados en toda la vida del instituto.
	El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el Fondo de la Vivienda Militar (Issfam-Fovimi), a la fecha cuentan con el mayor número de viviendas en renta (10.640), distribuidas en 200 unidades habitacionales que brindan servicio a la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.
	<p>A la fecha se encuentran con autorización por parte de la Shcp para operar en México 33 instituciones bancarias entre los cuales los principales 8 bancos (BbvaBancomer, Banamex, Banorte, Bital, Serfin, Santander Mexicano, Scotiabank-Inverlat e Inbursa) tienen el 91.5% del total de los activos. Sin embargo la concentración de activos se da en realidad en solo 2 bancos que ocupan el 50.51% del total del mercado (BbvaBancomer y Banamex).</p> <p>De las 33 instituciones bancarias, actualmente solo 9 otorgan créditos hipotecarios (Banamex, Banca Afirme, Inbursa, Santander Sefin, Banorte, Bbva Bancomer, Hsbc, Ixe y Scotiabank Inverlat).</p>
	La Procuraduría Federal del Consumidor señala que durante el periodo de enero de 2002 a junio de 2004, se recibieron 19,547 quejas en contra de empresas inmobiliarias que representan 1,058'921,051 pesos; de los cuales se han recuperado más de 800 millones de pesos a favor del consumidor, lo que representa el 76 por ciento del monto total. Profeco señaló que los principales motivos de reclamación fueron por incumplimiento en la entrega del bien, incumplimiento de la garantía, negativa a la bonificación o devolución de cantidad, defectos de fabricación, cobro indebido, negativa a la entrega del bien, negativa a la devolución del depósito, negativa del proveedor a rescindir el contrato, no respeta los términos del contrato, e incumplimiento al contrato de autofinanciamiento inmobiliario.

Cuadro No. 1
Número de créditos para viviendas por principales organismos y tipo de programas¹⁾

año	total	Por principales organismos											Por tipo de programa					
		SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	SEGEPLAN	total	vivienda nueva	mejoramiento de vivienda	rehabilitación de vivienda		
1983	146.990	55.246	13.131	11.561	7.467	8.693	3.706	0	43.085	0	1.824	2.277	0	146.990	127.153	5.023	11.844	2.070
1984	198.189	67.151	19.182	6.374	27.002	11.086	7.351	0	52.712	85	4.626	2.620	0	198.189	154.530	9.475	25.621	8.563
1985	240.931	74.777	21.613	22.256	30.535	13.828	3.862	0	67.200	262	4.742	1.856	0	240.931	196.860	17.140	14.113	12.818
1986	256.496	79.281	20.988	23.045	58.898	30.423	904	0	37.242	712	3.496	1.507	0	256.496	169.058	32.111	36.233	19.094
1987	288.136	80.247	25.281	14.499	60.162	35.872	1.551	0	63.300	311	5.202	1.711	0	288.136	192.344	26.951	50.240	18.601
1988	264.449	57.504	24.903	14.923	61.004	14.919	5.286	0	80.000	1.179	3.147	1.584	0	264.449	187.195	20.976	40.820	15.497
1989	325.029	71.925	17.121	19.848	42.834	60.456	74.095	0	35.883	451	531	1.912	0	325.029	150.636	28.651	123.741	22.001
1990	433.661	80.536	30.720	24.986	59.506	83.603	97.918	2.820	41.557	518	1.393	1.104	0	433.661	191.922	14.758	170.579	47.392
1991	409.694	57.338	30.772	48.178	33.555	136.247	65.402	13	35.056	667	473	1.993	0	409.694	159.937	17.987	215.010	16.760
1992	429.868	89.033	24.638	34.977	39.205	66.426	24.575	11.748	129.362	4.129	3.189	2.583	0	429.868	290.495	14.216	113.558	11.636
1993	525.270	110.335	20.942	35.231	47.825	174.537	16.574	7.436	102.416	4.832	2.925	2.217	0	525.270	278.305	131.284	107.603	8.077
1994	561.270	110.697	40.109	47.314	37.770	199.810	11.255	22.773	85.198	4.904	0	1.440	0	561.270	286.112	54.092	203.514	17.552
1995	544.790	96.745	35.652	32.469	26.281	280.011	20.450	30.527	17.503	0	3.767	1.375	0	544.790	184.221	37.405	304.968	18.166
1996	591.566	103.184	25.318	28.731	18.666	323.801	79.419	0	2.317	357	7.447	2.326	0	591.566	167.757	15.081	403.021	5.707
1997	566.785	99.231	46.688	23.241	14.626	285.032	65.462	14.244	4.588	411	10.912	2.150	0	566.785	176.618	28.668	344.493	17.006
1998	430.299	108.035	55.425	15.323	5.523	49.217	166.174	15.194	3.269	255	10.505	1.378	0	430.299	189.368	15.030	207.586	18.315
1999	463.644	198.950	59.118	17.862	6.446	30.687	142.602	0	865	1.166	4.622	1.326	0	463.644	281.355	40.571	136.905	4.813
2000	476.788	250.110	46.704	24.301	6.730	25.330	112.313	0	1.101	1.433	6.072	2.694	0	476.788	336.271	42.662	94.570	3.276
2001	380.397	205.346	47.562	25.897	10.490	21.896	55.511	0	3.530	1.233	7.030	1.912	0	380.397	302.849	23.454	54.094	0
2002	624.928	275.000	46.142	11.116	133.580	90.640	52.622	0	8.849	228	2.840	1.241	2.670	624.928	370.805	27.773	225.853	49.7
2003 ²⁾	627.694	300.000	51.320	92.000	122.829	0	45.745	0	10.000	200	2.500	1.100	2.000	627.694	530.000	0	97.694	0
total 1983-2003	8.785.674	2.579.671	703.309	574.122	891.134	1.942.516	1.092.749	104.750	625.030	23.300	57.244	35.300	4.670	8.785.674	4.929.714	694.216	2.991.069	267.943

1/ Se consideran los créditos ejecutados para viviendas a través de los programas: vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento de vivienda e infraestructura. Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

2/ Los totales de este organismo no incluyen los créditos ejecutados con recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993, 1996 y 1997).

En febrero de 2002, inició el proceso de fusión del Fovivi con la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

3/ Incluye programa SEDUE (hasta 1991), RIDACA (hasta 1992), RIDELAC, INCOBUSA, Programa de Reconstrucción (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994),

Programa de Autoconstrucción Crédito a la Paridad (hasta 1996) y Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda (a partir de 1996), Programa PGT "Piso Firme" (a partir de 2002)

4/ Incluye el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano. Para 2002 los Inhabilitados no se consideran dentro de la programación anual de créditos debido a que cuando éstos se habilitan, aquéllos no cuentan aún con recursos definidos para desarrollar sus programas.

5/ A partir de 2002 empezó a operar el Banco de Ahorro Nacional y de Servicios Residenciales (BANASER) en lugar del BANCBRAS.

6/ Se refiere al Fondo de la Vivienda Magisterial.

7/ Incluye créditos para el financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno, mezcla de recursos y pago de pasivos.

8/ Considera pie de casa y autoconstrucción.

9/ Considera los programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de vivienda.

10/ Incluye créditos para el financiamiento de adquisición de suelo, financiación para uso habitacional, loas con servicios e insumos para la vivienda.

11/ Cifras programadas.

Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Cuadro No. 2
Porcentaje de créditos para viviendas por principales organismos y tipo de programa

Año	Total	Por principales organismos												Por tipo de programa				
		INCOBOLAT	INAFICSA	ICREASISTE	FORWARD	SEDESOL	Organismo estatal	BANQUEAS	BANCA COMERCIAL	ISICAM	FEMEX	CFE	ICUBI	Total	Vivienda Completa	Vivienda Parcial	Mejoramiento de vivienda	Edificación
1983	100,00%	37,58%	8,93%	7,87%	5,08%	5,91%	2,52%	0,00%	29,31%	0,00%	1,24%	1,55%	0,00%	100,00%	86,50%	4,03%	8,06%	1,41%
1984	100,00%	33,88%	9,68%	3,22%	13,62%	5,59%	3,71%	0,00%	26,60%	0,04%	2,33%	1,32%	0,00%	100,00%	77,97%	4,78%	12,93%	4,32%
1985	100,00%	31,04%	8,97%	9,24%	12,67%	5,74%	1,60%	0,00%	27,89%	0,11%	1,97%	0,77%	0,00%	100,00%	81,71%	7,11%	5,86%	5,32%
1986	100,00%	30,91%	8,18%	8,98%	22,96%	11,86%	0,35%	0,00%	14,52%	0,28%	1,36%	0,59%	0,00%	100,00%	65,91%	12,52%	14,13%	7,44%
1987	100,00%	27,85%	8,77%	5,03%	20,88%	12,45%	0,54%	0,00%	21,97%	0,11%	1,81%	0,59%	0,00%	100,00%	66,75%	9,35%	17,44%	6,46%
1988	100,00%	21,74%	9,42%	5,64%	23,07%	5,64%	2,00%	0,00%	30,25%	0,45%	1,19%	0,60%	0,00%	100,00%	70,77%	7,93%	15,44%	5,86%
1989	100,00%	22,13%	5,27%	6,11%	13,18%	18,60%	22,79%	0,00%	11,04%	0,14%	0,16%	0,59%	0,00%	100,00%	46,35%	8,81%	38,07%	6,77%
1990	100,00%	20,65%	7,08%	5,76%	13,72%	19,28%	22,58%	0,65%	9,58%	0,12%	0,32%	0,25%	0,00%	100,00%	44,26%	3,41%	41,41%	10,93%
1991	100,00%	14,00%	7,51%	11,76%	8,19%	33,26%	15,96%	0,00%	8,56%	0,16%	0,12%	0,49%	0,00%	100,00%	39,04%	4,39%	52,48%	4,09%
1992	100,00%	20,71%	5,73%	8,14%	9,12%	15,45%	5,72%	2,73%	30,09%	0,96%	0,74%	0,60%	0,00%	100,00%	67,57%	3,31%	26,42%	2,71%
1993	100,00%	21,01%	3,99%	6,71%	9,10%	33,23%	3,16%	1,42%	19,50%	0,92%	0,56%	0,42%	0,00%	100,00%	52,98%	24,99%	20,49%	1,54%
1994	100,00%	19,72%	7,15%	8,43%	6,73%	35,60%	2,01%	4,06%	15,18%	0,87%	0,00%	0,26%	0,00%	100,00%	50,98%	9,64%	36,26%	3,13%
1995	100,00%	17,76%	6,55%	5,96%	4,82%	51,40%	3,75%	5,60%	3,21%	0,00%	0,69%	0,25%	0,00%	100,00%	33,82%	6,87%	55,96%	3,33%
1996	100,00%	17,44%	4,28%	4,86%	3,16%	54,74%	13,43%	0,00%	0,39%	0,06%	1,26%	0,39%	0,00%	100,00%	28,36%	2,55%	68,13%	0,96%
1997	100,00%	17,51%	8,24%	4,10%	2,62%	50,29%	11,55%	2,51%	0,81%	0,07%	1,93%	0,38%	0,00%	100,00%	31,16%	5,06%	60,78%	3,00%
1998	100,00%	25,11%	12,88%	3,56%	1,29%	11,44%	38,62%	3,53%	0,76%	0,06%	2,44%	0,32%	0,00%	100,00%	44,01%	3,49%	48,24%	4,26%
1999	100,00%	42,91%	12,75%	3,85%	1,39%	6,62%	30,76%	0,00%	0,19%	0,25%	1,00%	0,29%	0,00%	100,00%	60,68%	8,75%	29,53%	1,04%
2000	100,00%	52,46%	9,80%	5,10%	1,41%	5,31%	23,56%	0,00%	0,23%	0,30%	1,27%	0,57%	0,00%	100,00%	70,53%	8,95%	19,84%	0,69%
2001	100,00%	53,98%	12,50%	6,81%	2,76%	5,76%	14,59%	0,00%	0,93%	0,32%	1,85%	0,50%	0,00%	100,00%	79,61%	6,17%	14,22%	0,00%
2002	100,00%	44,01%	7,38%	1,78%	21,38%	14,50%	8,42%	0,00%	1,42%	0,04%	0,45%	0,20%	0,43%	100,00%	59,34%	4,44%	36,14%	0,08%
2003 ^{P-1}	100,00%	47,79%	8,18%	14,66%	19,57%	0,00%	7,29%	0,00%	1,59%	0,03%	0,40%	0,18%	0,32%	100,00%	84,44%	0,00%	15,56%	0,00%
Juan 1983-2003	100,00%	29,36%	8,00%	6,53%	9,69%	22,11%	11,98%	1,19%	9,39%	0,27%	0,99%	0,44%	0,05%	100,00%	56,03%	6,88%	34,04%	3,05%

Fuente: Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

Cuadro No. 3
Inversión ejercida en viviendas por principales organismos y tipo de programas^{1,2}
(Millones de pesos)

Año	Total	Organismos													Por tipo de programa				
		SENERGIA	SENERGIA 2	FINANCIERO	FINANCIERO	SENERGIA 1	Organismo adscrito a SENERGIA	SENERGIA 1	BANCA COLOMBIANA	SENERGIA	FINANCIERO	SENERGIA	SENERGIA 1	TOTAL	Mejoramiento de vivienda	Autocostrucción	Mejoramiento de vivienda	Autocostrucción	
1983	164,2	65,5	10,6	11,1	5,1	1,2	0,2	0,0	63,6	0,5	3,8	2,6	0,0	160,7	158,4	0,0	1,0	1,3	
1984	371,0	129,5	31,5	25,8	17,2	2,3	2,4	0,0	142,9	1,6	13,2	4,6	0,0	368,6	352,4	12,9	0,0	3,3	
1985	666,4	244,1	50,9	40,8	30,0	3,4	6,7	0,0	256,8	3,2	24,7	5,8	0,0	666,4	635,4	24,1	3,1	3,8	
1986	1.205,2	366,6	87,8	85,9	42,9	156,3	4,7	0,0	401,9	5,3	47,7	6,1	0,0	1.205,2	1.007,8	32,5	157,6	7,1	
1987	3.237,5	805,3	212,5	177,1	127,1	327,4	6,4	0,0	1.441,7	21,0	109,9	9,1	0,0	3.237,5	2.786,6	94,9	337,1	18,9	
1988	6.117,0	1.751,7	447,0	384,2	250,7	257,5	59,4	0,0	2.790,7	33,7	104,1	18,0	0,0	6.117,0	5.603,7	160,2	318,9	25,2	
1989	7.162,8	2.237,0	708,8	506,7	303,0	177,5	156,7	0,0	2.969,7	30,1	49,5	33,8	0,0	7.162,8	6.578,2	223,5	274,2	86,9	
1990	9.776,4	3.372,6	930,4	744,4	479,8	111,0	409,7	24,8	3.359,4	86,6	230,0	27,7	0,0	9.776,4	8.940,8	422,0	280,8	152,8	
1991	11.088,7	3.884,6	1.061,3	1.324,2	430,8	194,6	397,1	83,8	2.949,5	258,0	446,6	58,2	0,0	11.088,7	10.177,1	395,0	434,9	81,7	
1992	30.674,8	5.304,2	1.016,8	843,2	470,7	116,7	680,6	389,5	20.091,0	233,1	565,6	83,4	0,0	30.674,8	29.875,6	349,0	344,2	106,0	
1993	34.185,5	8.856,9	1.548,0	1.343,0	488,6	246,2	890,5	225,8	20.310,0	69,5	88,4	118,6	0,0	34.185,5	33.283,5	425,7	350,8	116,5	
1994	04.350,6	0.602,0	2.929,7	1.905,2	457,4	470,0	637,0	046,7	10.081,0	100,4	25,7	110,5	0,0	04.350,6	03.140,1	511,1	448,1	250,0	
1995	20.714,2	8.921,1	3.126,6	1.383,9	395,2	157,5	727,4	220,0	5.528,0	28,0	85,0	133,5	0,0	20.714,2	19.658,2	414,3	438,5	203,2	
1996	18.532,9	11.569,6	1.753,1	1.408,6	524,4	430,8	961,4	48,8	1.198,9	124,7	204,1	218,3	0,0	18.532,9	16.949,3	479,6	962,7	141,3	
1997	20.500,9	11.495,3	3.136,3	1.699,7	407,6	569,1	1.142,7	67,6	1.294,4	80,0	396,2	242,0	0,0	20.500,9	18.703,0	533,0	1.064,6	200,1	
1998	24.926,9	14.897,3	4.185,7	1.921,8	313,1	225,2	997,4	103,1	1.067,8	107,9	864,4	253,2	0,0	24.926,9	23.307,1	536,7	876,7	206,4	
1999	42.237,2	31.991,3	3.894,6	2.850,9	337,0	651,5	999,6	2,3	465,8	117,6	632,2	284,1	0,0	42.237,2	39.918,1	1.030,9	1.199,7	89,5	
2000	59.085,9	43.374,2	6.536,8	3.512,5	554,6	539,5	2.154,8	0,0	638,1	134,7	1.127,0	503,7	0,0	59.085,9	55.517,3	1.652,8	1.586,7	220,1	
2001	63.281,9	40.297,0	11.414,9	4.877,9	47,1	446,5	3.263,5	112,7	617,4	147,2	1.580,7	477,0	0,0	63.281,9	60.810,2	656,8	1.400,4	403,5	
2002	82.486,1	51.398,7	16.976,0	991,3	954,4	176,5	4.834,4	0,0	5.384,2	127,4	1.074,8	497,0	51,4	82.486,1	77.615,9	1.261,7	2.782,2	826,3	
2003 P./	118.828,4	55.135,0	18.139,6	24.500,0	1.420,9	0,0	8.020,1	0,0	8.767,5	207,1	1.746,9	807,8	63,5	118.828,4	118.269,5	0,0	558,9	0,0	
Total 1983-2003	581.594,5	304.670,5	78.287,9	50.682,2	6.077,9	5.273,2	26.433,3	1.437,1	99.230,6	1.917,6	9.420,3	3.960,8	134,9	589.588,1	563.381,2	1.227,7	13.919,5	3.453,2	

1/ Se refiere a los recursos financieros ejecutados durante un año calendario a precios corrientes de los programas vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento de vivienda e infraestructura. Considera recursos para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como al inicio de obras en el año de referencia. Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

2/ Los totales de este organismo no incluye los créditos ejecutados con recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993, 1999 y 1997).

3/ Incluye programa SEDUE (hasta 1991), FIDACSA (hasta 1992), FIDELAC, FIDOCUSA, Programa de Reconstrucción (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994) y Programa de Autocostrucción Crédito a la Palabra (hasta 1995) y Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda (1999-2002) y "La Casa" (a partir de 2003).

4/ Incluye el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano.

5/ A partir de 2002 se pasó a operar el Banco de Ahorro Nacional y de Servicios Financieros (BANSEFI) en lugar del BANOBRAAS.

6/ Se refiere al Fondo de la Vivienda Magisteral.

7/ Incluye la inversión en financiamiento de viles de nueva, usada, en arrendamiento, con depósito de terrenos, reserva de recursos y pago de pasivos.

8/ Considera pla de casa y autoconstrucción.

9/ Considera los programas de mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas.

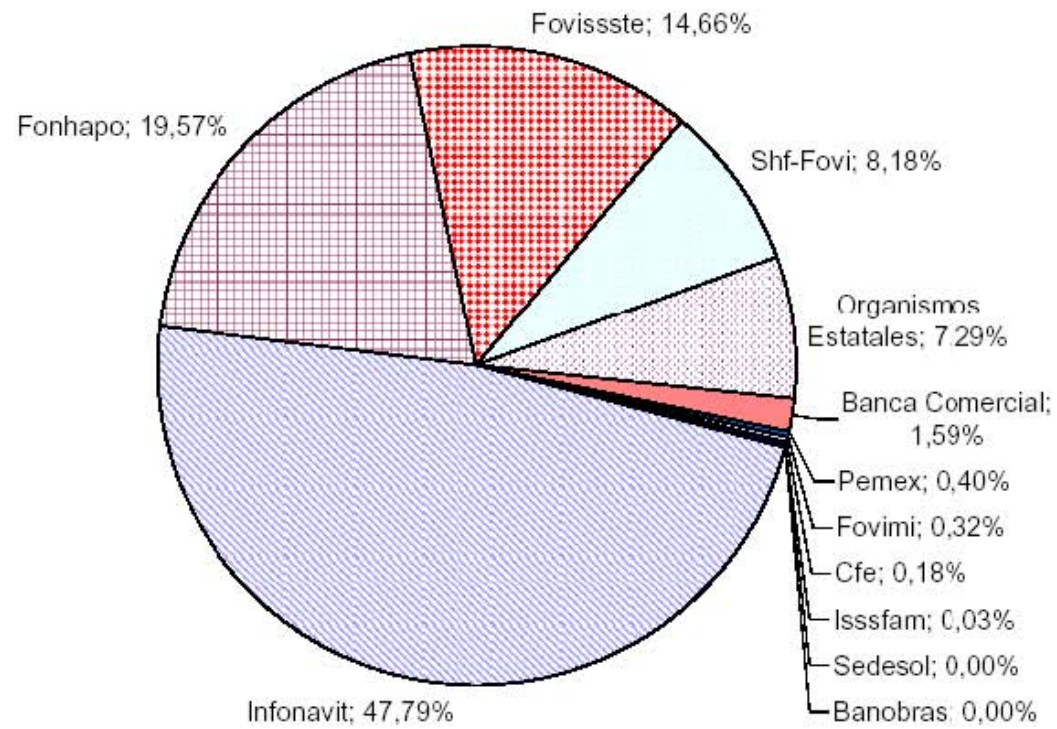
10/ Incluye créditos para el financiamiento de adquisición de suelo, urbanización para uso habitacional, obras con servicios e insumos para vivienda.

Fuente: Planeación y Políticas Económicas de Colombia S.A. - Vivienda

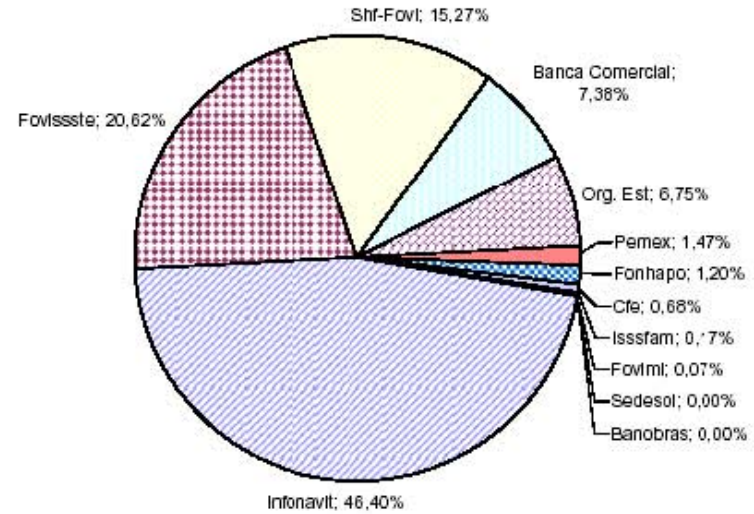
Cuadro No. 4
Porcentaje de inversión ejercida en viviendas por principales organismos y tipo de vivienda

Año	Total	Por principales organismos ¹¹												Por tipo de programa				
		INFONAVIT	SIF-FOVI	FOVIBSSTE	FONHADO	SEDESOL	Organismos estatales	BANOBRAS	COMERCIAL	ISSFAM	PENEX	CFE	FOVIM	Total	Vivienda Completa	Vivienda Social	Equipamiento de barrio	Infraestructura
1983	100,00%	39,89%	6,46%	6,76%	3,11%	0,73%	0,12%	0,00%	38,73%	0,30%	2,31%	1,58%	0,00%	100,00%	98,57%	0,00%	0,62%	0,81%
1984	100,00%	34,91%	8,49%	6,96%	4,64%	0,62%	0,65%	0,00%	38,52%	0,43%	3,66%	1,24%	0,00%	100,00%	95,60%	3,50%	0,00%	0,90%
1985	100,00%	36,63%	7,64%	6,12%	4,50%	0,51%	1,01%	0,00%	38,54%	0,48%	3,71%	0,87%	0,00%	100,00%	95,35%	3,62%	0,47%	0,57%
1986	100,00%	30,42%	7,29%	7,13%	3,56%	12,97%	0,39%	0,00%	33,35%	0,44%	3,96%	0,51%	0,00%	100,00%	83,62%	2,70%	13,09%	0,59%
1987	100,00%	24,87%	6,56%	5,47%	3,93%	10,11%	0,20%	0,00%	44,53%	0,65%	3,39%	0,28%	0,00%	100,00%	86,07%	2,90%	10,41%	0,58%
1988	100,00%	28,64%	7,31%	6,26%	4,26%	4,37%	0,97%	0,00%	45,62%	0,55%	1,70%	0,29%	0,00%	100,00%	91,61%	2,77%	5,21%	0,41%
1989	100,00%	31,23%	11,15%	7,07%	4,23%	2,48%	2,19%	0,00%	40,06%	0,42%	0,69%	0,47%	0,00%	100,00%	91,84%	3,12%	3,83%	1,21%
1990	100,00%	34,58%	9,52%	7,61%	4,91%	1,14%	4,19%	0,25%	34,36%	0,89%	2,35%	0,28%	0,00%	100,00%	91,45%	4,32%	2,67%	1,56%
1991	100,00%	35,03%	9,57%	11,94%	3,89%	1,75%	3,55%	0,76%	26,60%	2,33%	4,03%	0,52%	0,00%	100,00%	91,75%	3,56%	3,92%	0,74%
1992	100,00%	17,29%	3,31%	2,75%	1,53%	0,38%	2,15%	1,27%	68,43%	0,76%	1,84%	0,27%	0,00%	100,00%	97,39%	1,14%	1,12%	0,35%
1993	100,00%	25,91%	4,53%	3,93%	1,43%	0,72%	2,60%	0,66%	59,41%	0,20%	0,26%	0,35%	0,00%	100,00%	97,36%	1,25%	1,05%	0,34%
1994	100,00%	25,22%	5,53%	5,55%	1,33%	1,38%	1,86%	1,02%	54,41%	0,29%	0,07%	0,34%	0,00%	100,00%	96,48%	1,49%	1,31%	0,73%
1995	100,00%	43,07%	15,09%	6,68%	1,91%	0,76%	3,51%	1,11%	26,69%	0,14%	0,41%	0,64%	0,00%	100,00%	94,90%	2,00%	2,12%	0,98%
1996	100,00%	62,43%	9,46%	8,09%	2,83%	2,32%	5,19%	0,26%	6,47%	0,67%	1,10%	1,18%	0,00%	100,00%	91,46%	2,59%	5,19%	0,76%
1997	100,00%	56,07%	15,30%	8,14%	1,99%	2,78%	5,57%	0,33%	6,31%	0,39%	1,93%	1,18%	0,00%	100,00%	91,23%	2,60%	5,19%	0,98%
1998	100,00%	59,76%	16,79%	7,71%	1,26%	0,90%	4,00%	0,41%	4,24%	0,43%	3,47%	1,02%	0,00%	100,00%	93,50%	2,15%	3,52%	0,83%
1999	100,00%	75,74%	9,22%	6,77%	0,80%	1,64%	2,37%	0,01%	1,10%	0,28%	1,50%	0,67%	0,00%	100,00%	94,51%	2,44%	2,84%	0,21%
2000	100,00%	73,41%	11,06%	5,94%	0,96%	0,91%	3,55%	0,00%	1,08%	0,23%	1,91%	0,85%	0,00%	100,00%	93,96%	2,80%	2,85%	0,39%
2001	100,00%	63,68%	18,04%	7,71%	0,07%	0,71%	5,16%	0,18%	0,98%	0,23%	2,50%	0,75%	0,00%	100,00%	96,09%	1,04%	2,23%	0,64%
2002	100,00%	62,20%	20,58%	1,20%	1,16%	0,21%	5,98%	0,00%	6,54%	0,15%	1,30%	0,60%	0,00%	100,00%	94,10%	1,53%	3,37%	1,00%
2003 P. /	100,00%	46,40%	15,27%	20,62%	1,20%	0,00%	6,75%	0,00%	7,38%	0,17%	1,47%	0,68%	0,07%	100,00%	99,53%	0,00%	0,47%	0,00%
Total (1983-2003)	100,00%	51,67%	13,25%	8,58%	1,37%	0,89%	4,45%	0,28%	16,83%	0,33%	1,80%	0,86%	0,02%	100,00%	95,54%	1,57%	2,38%	0,53%
Lugar en promedio de 20 años		1	3	4	7	8	5	11	2	10	6	9	12		1	3	2	4
Máxima inversión		75,74%	20,58%	20,62%	4,91%	12,97%	6,75%	1,27%	68,43%	2,33%	4,03%	1,58%	0,07%					

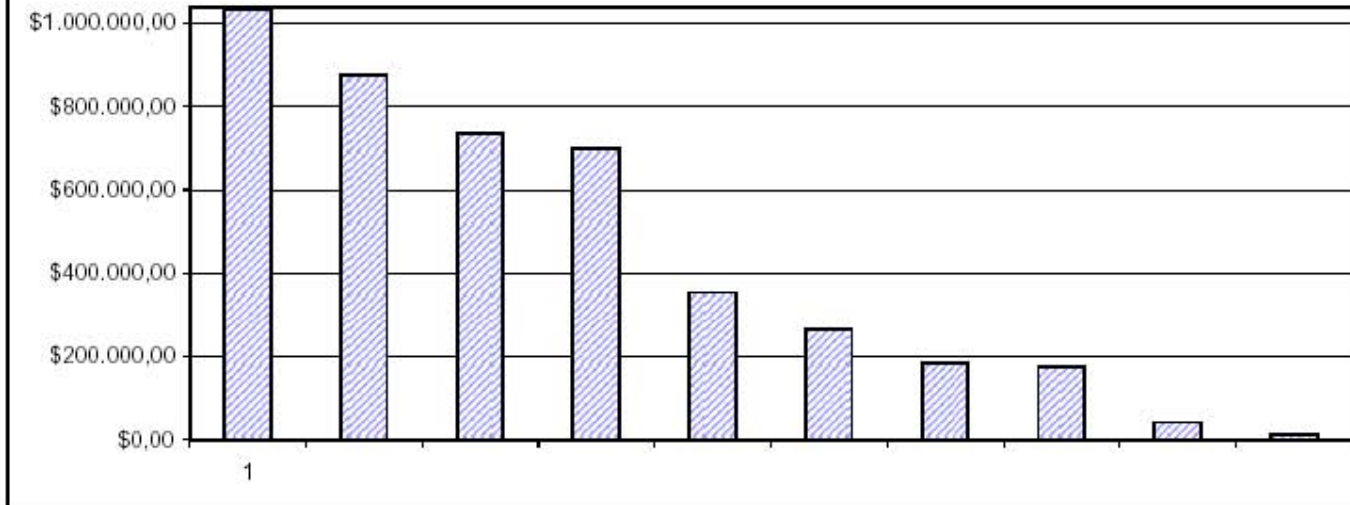
Grafica No. 1
Porcentaje de créditos otorgados en el 2003



Gráfica No. 2
Porcentaje de Inversión Ejercida en 2003



Gráfica No. 3
Monto de inversión por vivienda en el año 2003



Monto de Inversión por Institución de vivienda en el año 2003

Institución	Inversión (millones de pesos)	Número de créditos	Monto Unitario del Crédito en pesos
Issslam	\$207,1	200	\$1.035.500,00
Banca Comercial	\$8.767,5	10.000	\$876.750,00
Cte	\$807,8	1.100	\$734.363,64
Pernex	\$1.746,9	2.500	\$698.760,00
Shi-Fot	\$18.139,6	51.320	\$353.460,64
Fonssste	\$24.500,0	92.000	\$266.304,35
Intonavit	\$55.135,0	300.000	\$183.783,33
Organismos Estatales	\$8.020,1	45.745	\$175.321,89
Fonmi	\$83,5	2.000	\$41.750,00
Fonhapo	\$1.420,9	122.829	\$11.568,12
Sedesol	\$0,0	0	\$0,00
Banobras	\$0,0	0	\$0,00
Total	\$118.828,4	627.894	\$189.309,44

Fuente: Fuente: Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (Amapsa). Comunicado 12 de agosto de 2004.

Alquier Francois. Contribución al estudio de la renta del suelo urbano. Edit. Espacio y Sociedad

Avendaño Sandoval María del Rocío. 2004. Políticas Públicas en el ámbito habitacional: El caso de México. Tesis Doctoral en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.

Banobras. 2004. Reglas de Operación Crediticia. México

Banco Nacional de Comercio Exterior. 1966. Informe. México

Banco de México. 2004 Índice de Precios.

Banco de México. 1963 Programa Financiero de Vivienda.

Bambirra Vania. El capitalismo dependiente latinoamericano. Siglo XXI.

Ball Michael. La renta del suelo, Planeación urbana y vivienda. Edit. Amazon

Bazant Jan. 1982. Autoconstrucción de vivienda popular. Trillas

Bergsman, Joel. 1980 Income Distribution and Poverty in Mexico. Washington: World Bank.

Blaug Mark, 1992. Johann Heinrich Von Thunen (1783-1850). Edit. Hardc. USA.

Cohen, Perlo, Manuel. Política y vivienda en México, 1910-1952 en Revista Mexicana de Sociología. No. XLI

Comisión Federal de Electricidad.2003 Informe de labores.

Comisión Federal de Electricidad. Nota de Prensa. 40 Aniversario de la Nacionalización de la industria Eléctrica

Comisión Nacional de Salarios Mínimos 2004. Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos. México

Connolly Priscilla.1987 La política habitacional después de los sismos. En Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 2 No.1.

Copevi. 1977 Las políticas habitacionales del estado mexicano

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Informe Trimestral 2004. Banca Múltiple. Boletín estadístico tomo I, número 605, issn 0185-6456

Comisión Nacional de Salarios Mínimos. 2004. Salario Mínimo General Promedio de los Estados Unidos Mexicanos.

Coulomb René. México: 1990 La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes. CENVI

Dechervois, M. y Théret B. Contribución al estudio de la renta urbana. Edit. Mounton

Engels Friedrich. El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. FCE.

El Universal del 9 de julio de 2001. Delitos cometidos en El Rosario.

Funabashi, Harutoshi. 1998 La Réforme Administrative au Japan, Centre de Sociologie des Organisations.

Faletto Enzo. Dependencia y desarrollo en América Latina. Siglo XXI

Fonhapo. 2003 Informe de Labores.

Fonhapo. 2004. Reglas de Operación y Crédito. México.

Fovi. 1986. Dirección de Promoción. Evolución del Programa Financiero de Vivienda

Fovissste. 2003 Informe de Labores

Fovissste. 2004. Reglas de Operación de Créditos.

Garza Gustavo y Martha Schteingart. 1978 La acción habitacional del estado de México. El Colegio de México.

Gobierno de la República. 1996 Alianza para la Vivienda.

Gobierno de la República. 2004 III Informe de Gobierno

Gobierno del Distrito Federal. 2001. Bando Informativo Número 2. Lic. Andrés Manuel López Obrador "Acuerdo sobre Política Habitacional". México.

Gobierno del Distrito Federal. 2004. Invi. Reglas de Operación y de Crédito. México.

Goodsell, Charles. 1993. Reinvent Government or Rediscover it?. Public Administration Review, Vol 53, No. 1.

Gunder Frank Andre. Lumpenburgesía; Lumpendesarrollo. Era

H. W. Richardson. 1986. Economía Regional y Urbana. Edit. Alianza Universitaria. México.

Hernández Felipe Enríquez. Convenio entre Fomerrey y el Instituto de la Juventud de Nuevo León. 3 de julio de 2004.

Infonavit. Comunicado de prensa. 29 de abril de 2004. Asamblea General Ordinaria

Infonavit. Informe de labores. Varios años

Infonavit. Programa de Labores. Varios años

Infonavit. 2004. Reglas de Operación. México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Inegi. 2003. Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos.

Inegi. 1994. Características de la vivienda por niveles de ingresos de sus hogares. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Inegi. 1990 Características de las viviendas. Tabulados Temáticos.

Inegi.1992 Encuesta Nacional de la dinámica demográfica. Principales resultados.

Inegi. 1993 Estadísticas demográficas. Cuaderno de Población (Cifras preliminares).

Inegi. 1994 Vivienda y familia en México: Un enfoque socio-espacial.

International Monetary Fund. 2000. World Economic Outlook 2000. Washington, D.C. World Bank. 2001. USA

Kettl, Donald.1996 The Changing forms of Governmente Action. Public Administration Review

Malthus Thomas Robert, 2001 Reimpresión. Ensayo sobre la población. Edit Fce. México

Marx Carlos. El Capital. Libro Primero, Volumen 1, Sección 1. El proceso de producción del capital. Sección: Mercancía y Dinero. Capítulo 1. La Mercancía. FCE.

Minello, N. 1982. Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas. Historia de una empresa.

Naciones Unidas. World Population Prospects: The 2000 Revisionión. ST/ESA/SER.A/2000

Naciones Unidas. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996.

Naciones Unidas. Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994.

Naciones Unidas. Comité Preparatorio de la Asamblea General para realizar una evaluación general de la ejecución del Programa de Hábitat. Nairobi, África del 8 al 12 de mayo de 2000.

Naciones Unidas. 1969. Los problemas del medio humano. USA

Naciones Unidas. 2004. Declaración Universal de Derechos Humanos. USA

Naciones Unidas. 2004. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. USA

Naciones Unidas. 2004. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. USA

Naciones Unidas. 2004. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. USA

Naciones Unidas. 2004. Convención sobre los Derechos del Niño. USA

Naciones Unidas. 2004. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. USA

Notimex 13 de agosto 2002. Viven en campamentos 150 familias por los sismos de 1985.

La Jornada. Periódico 10 de mayo de 2002. Snte logra 11% de incremento directo al salario.

La Voz del Petrolero. Periódico. 9 de Septiembre de 2002. Año 1 No. 326. Deschamps recibe de Pemex 80 millones de pesos.

López Obrador, Andrés Manuel. 2001. Gobierno del Distrito Federal. Bando Informativo Número 2. Acuerdo sobre Política Habitacional.

Osborne, David and Gaebler Ted., 1992 Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass.

Parson Allan and Silenstam Per. 1997 The transformation of the Swedish labour market administration.

Pradilla Emilio. 1975 La ideología burguesa y el problema de la vivienda: crítica a dos teorías ideológicas. en Arquitectura Autogobierno. No. 7.

Presidencia de la República. III Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada. 2003

Procuraduría Federal del Consumidor. Comunicado de prensa 28 de julio de 2004. México, DF.

Prosavi. 2000 Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda

Profivi. 2000- Programa Financiero de Vivienda (Normal)

Reyes Guadalupe.1989 Consideraciones sobre la política de vivienda. en Lechuga y Chavez. Estancamiento Económico y Crisis social en México 1983-1988. Tomo II UAM-Azcapotzalco.

Ricardo David. 1985. Principios de Economía Política y Tributación. Edit. FCE. México

Secretaría de la Defensa Nacional. Estructura Orgánica 2004.

Sedena. Fovimi. Inversiones 2003.

Smith Adam. La Riqueza de las Naciones. FCE.

Simon, Julian. 1990 Population Matters: People Resources, Environment and Immigration. New Jersey.

Silva Herzog Jesús. Tecnobanca. Dic 1999

Sedesol. Programa de Vivienda 2002-2006

Sedesol Programa de Vivienda 1995-2000

Sedesol Informe de Labores, 1993 - 1996

Sedesol Presentación del programa de trabajo. 1997

Sedesol. Estadística de Vivienda 1991

Sedesol. Programa de Vivienda VivAh 1998, 1999, 2000, 2001. México.

SEDUE. Estadística de Vivienda 1981-1982, 1983-1988, 1989 y 1990

Schteingart Martha. 1982 El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México. en Ensayos sobre el problema de la Vivienda. UAM -Xochimilco.

Schteingart Martha. Diez años de programas y políticas de vivienda en México. en Garza G. Una década de planeación urbana y regional en México 1978-1988. 1989

S.h.f. 2004. Reglas de Operación. México.

Shcp. Informes presentados por las instituciones de banca de desarrollo y la financiera rural. Primer Trimestre de 2004.

Topalov Christian. Sobreganancias y rentas del suelo en la ciudad capitalista. Edit. Edicol. La Urbanización capitalista. Edit. Edicol

Turner John F.C. Interpretaciones y Políticas alternativas. Un examen de los establecimientos espontáneos en América Latina. AID. Mesa redonda sobre el problema de la vivienda en las urbanizaciones marginales. Edit. Litográfica.

Unikel Luis. El desarrollo urbano de México. El Colegio de México.

- Unión Interamericana para la vivienda (UNIPRAVI). 1989 El financiamiento de la vivienda en América Latina: La función de los sectores público y privado. Nov.
- UNIPRAVI. 1990. El financiamiento habitacional en América Latina. Oct.
- UNIPRAVI. 1991La creación de sistemas de financiamiento habitacional viables en América Latina. Oct.
- UNIPRAVI. 1992 Financiamiento habitacional e indización: experiencias y alternativas en América Latina. Ago.
- UNIPRAVI. 1992. Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina. Dic.
- UNIPRAVI. América Latina: Organización institucional y reformas en el sector vivienda.
- UNIPRAVI.1994 Recuperación de créditos hipotecarios y fondos financieros de vivienda en América Latina. Mar
- UNIPRAVI. 1994. Reformas financieras y financiamiento habitacional en América Latina. Oct.
- UNIPRAVI. 1995 Reformas institucionales de los sistemas financieros de vivienda. Experiencias latinoamericanas. Dic
- United Nations. 2000. World Population Prospects: The 2000 Revisionión. ST/ESA/SER.A/2000. USA
- Villanueva Plascencia Antonio. www.Foros.presidencia.gob.mx. "...Historia de 30 mil estafas. ACO Autoconstrucción SA de CV,
- World Bank.(2000). World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. New Cork
- World Bank. Urbanization. Washington: World Bank (Sector Working Paper). 1972 Reimp. 2000.
- Zapata. F. 1978. La formación de un sistema de relaciones sociales. Las Truchas, Acero y Sociedad. Edit. Colegio de México. México